

# POLITIK HUKUM TATA KELOLA KEPELABUHANAN NASIONAL

Studi Kasus *Dwelling Time*  
di Tanjung Priok - Jakarta

**Drs. Achmad Ridwan Tentowi, M.H.**

**Dr. T. Subarsyah Sumadikara, S.H.**

**Roely Panggabean, S.H., M.H.**

Kata Pengantar

Rofiek Natahadibrata, MBA.



Drs. Achmad Ridwan Tentowi, M.H.  
Dr. T. Subarsyah Sumadikara, S.H.  
Roely Panggabean, S.H., M.H.

POLITIK HUKUM TATA KELOLA KEPELABUHANAN NASIONAL  
Studi Kasus *Dwelling Time* di Tanjung Priok - Jakarta

*Copyright* © Januari 2016.  
*All right reserved*

Editor : Ari Awaluddin Harahap, S.E.  
Bondan Kushardjono, S.T.

Desain Sampul : Hendra Kurniawan  
Perwajahan dan tataletak : Aep Gunarsa

Diterbitkan oleh:  
CV. Warta Bagja  
*Office Residence:*  
Komplek Grand Sharon Rosellia No. 28  
Bandung Telepon/Faksimil +62 22 85874472  
e-mail: warta.bagja@gmail.com

Cetakan Kesatu, Januari 2016

ISBN: 978-602-71258-8-9

© 2016. Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang.  
Memperbanyak buku ini tanpa izin penulis dan penerbit  
merupakan tindak pidana pembajakan yang dapat dikenai pidana maksimal 10 (sepuluh)  
tahun dan/atau pidana denda maksimal Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)  
berdasarkan Pasal 113 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

---

*“Dengan dunia menjadi semakin terglobalisasi, masing-masing negara harus meliberalisasi pasar mereka agar tetap kompetitif secara internasional.”*

**(Lim Chong Yah: dalam Philip Kotler (et al), 2015: 91)**

*“Masyarakat modern adalah suatu masyarakat yang rasional, di mana dalam masyarakat modern tersebut faktor efisiensi dan produktivitas memiliki nilai yang tinggi.”*

**(Max Weber: dalam Lawrence Friedman, 1975: 20)**

*“Apabila kepercayaan telah hilang lenyap, kehormatan telah musnah, maka matilah orang itu.”*

**(Whittier: dalam: Ary Ginandjar, 2009: 16)**



*Untuk para pemikir hukum,  
demi lautan yang luas, seluas lautan ilmu hukum ...  
Demi batas antara langit dan bumi,  
tiada batas antara hukum dengan laut ...*





## Kata Pengantar Rofiek Natahadibrata, MBA. (Ketua Umum GINSI)

Kompleksitas permasalahan yang terjadi pada Pelabuhan Indonesia, baik Pelabuhan Umum maupun Pelabuhan Khusus, dari yang kecil tradisional hingga Pelabuhan besar yang berskala lokal, regional, nasional dan internasional, adalah persoalan-persoalan yang terkait dengan infrastruktur dan fasilitas Pelabuhan yang tidak memadai, keterbatasan fasilitas dan tumpang tindih pengelolaan Pelabuhan, sistem konektivitas antarmoda transportasi terhambat, kualitas manajemen Pelabuhan belum baik, sampai kepada standar pelabuhan yang belum mengacu kepada konvensi Internasional.

Pelabuhan Tanjung Priok, merupakan Pelabuhan yang banyak menimbulkan persoalan, antrean truk - truk besar menuju Pelabuhan Tanjung Priok, seolah sudah menjadi pemandangan sehari-hari. Kondisi jalan di sekitar Pelabuhan Tanjung Priok pun dinilai semakin memprihatinkan. Kemacetan terjadi tidak hanya di dalam pelabuhan, kemacetan di luar pelabuhan pun tak lagi terkendali. Kondisi ini juga dikeluhkan oleh pengusaha. Terutama eksportir dan importir yang menjadikan Pelabuhan Tanjung Priok sebagai pintu gerbang perdagangan bagi mereka. Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia menyayangkan

kondisi Pelabuhan Tanjung Priok yang semakin hari semakin padat dan macet. Kemacetan di jalan raya dan antrean di Pelabuhan membuat pengusaha rugi Rp 9 miliar per harinya.

Sangat banyak sekali persoalan yang mendera Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta, dengan terbitnya buku ini, semakin jelas persoalan sebagaimana yang saya kemukakan di atas. Buku ini membahas tentang fenomena *dwelling time*, polemik yang terjadi di pelabuhan (khususnya Pelabuhan Tanjung Priok-Jakarta), adalah masalah *dwelling time*. Hal ini perlu penanganan yang serius, sebab Pelabuhan Tanjung Priok merupakan Jantungnya perekonomian Negara Indonesia.

Permasalahan *dwelling time* merupakan permasalahan yang mendera pelabuhan Tanjung Priok sepertinya tidak kunjung usai, penulis buku ini menyatakan walupun sudah ada kesepakatan penerapan tarif progresif 900%, tidak menuntut kemungkinan bahwa ini adalah sebuah ketidak harmonisan, artinya persoalan *dwelling time* tidak cukup di selesaikan dengan satu cara saja.

Dalam menghadapi MEA (Masyarakat Ekonomi Asean) 2016 sekarang, buku ini sangatlah tepat sebagai sebuah jawaban, atas pertanyaan bisakah Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta bersaing dengan Pelabuhan Negara, semisal Malaysia, Singapura atau Amerika? Secara komprehensif penulis buku ini menguraikan panjang lebar, dari mulai persoalan utama Pelabuhan, angka *dwelling time* semakin meningkat sampai kepada Konsep Hukum Kepelabuhanan Nasional (KHKN).

Kita lihat saja, biaya logistik di Indonesia terbilang mahal dibanding di negara-negara lain anggota ASEAN lainnya, dalam hal ini saya sebagai seorang importir, mengharapkan langkah '*efisiensi*' agar dapat bersaing menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang sedang kita hadapi sekarang ini, penulis dalam buku ini banyak berbicara mengenai langkah '*efisiensi*', dalam menghadapi dan menurunkan angka *dwelling time*, saya berharap buku ini merupakan salah satu pertimbangan

Pemerintah untuk membuat aturan tentang logistik di Indonesia, bahkan secara *frontal*, ke depan kita mengharapkan terciptanya Hukum Logistik Nasional, buku sudah banyak mengulas bagaimana konsep hukumnya, bagaimana teorinya, tinggal sekarang bagaimana prakteknya?

Tingginya biaya logistik disebabkan kurang memadainya '*infrastruktur*' dan '*suprastruktur*', misalnya saja kalau jalan dari sentra produksi rusak parah termasuk jalan lintas menuju pabrik atau Pelabuhan, tentunya biaya transportasi semakin mahal dan diperhitungkan dalam tambahan biaya produksi. Sulit Bersaing biaya logistik semakin mahal menjadi beban biaya bagi pengusaha baik importir dan eksportir. Semua pemangku kepentingan, khususnya pemerintah diharapkan bisa menekan biaya logistik itu dalam menghadapi MEA (Masyarakat Ekonomi Asean).

Maret - Juni 2015, **Presiden Joko Widodo** pernah mengatakan, kerugian akibat '*inefisiensi*' terkait logistik tersebut bisa mencapai Rp 780 triliun per tahun. Tentunya, banyak faktor yang menyebabkan biaya logistik di Indonesia amat mahal. Sejumlah faktor utama antara lain: '*infrastruktur transportasi yang kurang memadai, kesenjangan pembangunan antar daerah, birokrasi yang berbelit, dan manajemen yang tidak efisien*'. Salah satu persoalan yang tengah hangat dibicarakan belakangan ini terkait biaya logistik adalah *dwelling time* atau Waktu tunggu Peti Kemas dari kapal hingga keluar Pelabuhan. *Dwelling time* di Indonesia adalah salah satu yang terburuk di dunia.

Realitas yang terjadi di Pelabuhan Tanjung Priok misalnya, kontainer atau peti kemas butuh 3-25 hari untuk keluar dari pelabuhan dengan rata-rata 5,59 hari. Bandingkan dengan Thailand dan Malaysia yang hanya 4-5 hari. Singapura jangan ditanya karena hanya 1-1,5 hari. Lamanya *dwelling time* jelas sangat merugikan perekonomian. Yang paling jelas adalah harga barang di tingkat konsumen menjadi mahal karena harus menanggung biaya efisiensi akibat *dwelling time*.

Dengan terbitnya buku ini, ke depan saya pribadi mengharapkan dapat menurunkan angka *dwelling time* sejajar dengan negara-negara tetangga, semisal Malaysia dan Singapura. Selain itu juga, dengan turunkannya angka *dwelling time* perekonomian Indonesia akan stabil, dan mampu bersaing dengan Negara lainnya.

Dengan membaca buku ini, saya pribadi berharap akan memiliki berbagai macam pemahaman yang lengkap tentang upaya penurunan *dwelling time*, mendapatkan (setidaknya) langkah-langkah strategik dan taktik bagaimana menekan biaya logistik di era MEA yang sekarang kita hadapi saat ini.

Buku ini sangatlah aktual, progresif, menantang untuk dibedah, lengkap dari mulai kajian sosial, manajemen, hukum, sampai kepada politik, yang tujuan utamanya adalah menciptakan Konsep Hukum Kepelabuhanan. Sekali lagi, buku ini sungguh luar biasa.

Selamat membaca.

Jakarta, Januari 2016.

**Rofiek Natahadibrata, MBA.**

## Prakata Penulis

Penulisan naskah buku ini kurang lebih memakan waktu hampir 4 (empat) tahun dikerjakan dari tahun 2012, sebenarnya 2015 desember naskah ini sudah rampung dan siap untuk dipublikasikan, penulis menyadari banyak hal yang belum dibahas dalam buku ini, hingga januari 2016, penulis baru memutuskan untuk dipublikasikan secara umum dan dapat dibaca oleh semua kalangan masyarakat, tidak hanya masyarakat Pelabuhan Tanjung Priok saja, namun semua lapisan masyarakat.

Hukum (positif) di Pelabuhan induknya adalah UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, kemudian diturunkan kepada Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Adapun untuk kinerja sendiri belum memperlihatkan kinerja hukum yang baik, yang sesuai dengan aturan yang sudah digariskan. Masing-masing Kementerian dan Lembaga (K / L ) yang terdiri dari 18 K / L, memiliki aturan sendiri-sendiri, Kementeri Keuangan, Kementeri Perhubungan, dan masih banyak Kementrian lainnya, masing-masing punya aturan hukum sendiri.

Sejujurnya, sumber rujukan, tinjauan pustaka atau hasil penelitian terdahulu tentang Hukum Kepelabuhanan, sangat sulit penulis dapatkan, bahkan bisa dikatakan tidak ada sumber yang benar-benar secara utuh mengkaji tentang Hukum Kepelabuhanan, buku ini mencoba untuk menyajikan kajian Hukum terhadap Kepelabuhanan, terutama penulis menyoroti tentang Politik Hukum *Dwelling Time*, dalam hal ini perlunya aturan atau payung hukum secara khusus untuk mengatur persoalan-persoalan yang mendera pelabuhan, sebab aturan hukum di pelabuhan yang merujuk kepada UU No. 18 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, serta PP No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan, dipandang tidak komprehensif, serta tidak dapat mengakomodir berbagai situasi yang mendera pelabuhan.

Kedua perangkat payung hukum tersebut, dinilai masih belum memprioritaskan pengelolaan pelabuhan secara benar dan komprehensif, yang mampu memberikan manfaat dan keuntungan bagi kontribusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam bentuk deviden. Di sisi lain, industri pelabuhan yang selama ini dikelola Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo), baik Pelindo I (Medan), Pelindo II (Tanjung Priok), Pelindo III (Surabaya) dan Pelindo IV (Makasar), dinilai belum memberikan '*Community Development*' atau dengan sebutan program bina mitra lingkungan secara proporsional. '*Community development*' tersebut kebanyakan diberikan pada kru-kru pelabuhan atau kalangan tertentu yang dekat dengan kekuasaan saja. Padahal hingga saat ini banyak sekali usaha kecil masyarakat di sekitar Pelabuhan yang memerlukan pinjaman lunak dari BUMN Pelindo.

Di samping persoalan-persoalan di atas, selama ini ada ketidakjelasan dalam pengaturan Pelabuhan, bahkan disinyalir tumpang tindih, sehingga menjadikan kewenangan instansi yang terlibat di pelabuhan berjalan masing-masing. Tak pelak, kondisi yang satu ini, menjadi

penyebab kenapa Pelabuhan Indonesia hingga saat ini, kalah bersaing dengan pelabuhan di negara tetangga kawasan ASEAN seperti Malaysia, Singapura dan Thailand. Bahkan, parahnya tarif pelabuhan Indonesia termahal di dunia.

Berbagai persoalan di atas, mengerucut kepada *Dwelling Time*, berbagai kalangan, Kementerian dan Lembaga ramai membicarakan *dwelling time*, sampai Kejaksaan, Kepolisian, KPK, BPK, dan BPKP ikut turun secara langsung mengurus *dwelling time*, Kami memandang bahwasanya, penilaian soal proses *dwelling time* yang dianggap memakan waktu terlalu lama oleh pemerintah sebenarnya adalah bukan masalah besar. *Dwelling time* adalah waktu yang dihitung mulai dari satu peti kemas (kontainer) dibongkar dan diangkat dari kapal hingga peti kemas tersebut meninggalkan terminal pelabuhan melalui pintu utama. Dari sudut pandang otoritas pelabuhan, tidak apa-apa *dwelling time* memakan waktu lama, asal tidak mengganggu aktivitas yang lain. Pada praktiknya, ada kalanya *dwelling time* menghabiskan waktu hingga satu bulan. Namun, ada juga yang memakan waktu sangat singkat. Yang jadi permasalahan itu, kalau terjadi stagnansi di pelabuhan. Yang lama itu biasanya karena menunggu dokumen. Artinya apa, proses perijinan yang harus diperbaiki, sebab titik sentralnya ada proses administrasi saja.

Lamanya masa tunggu bongkar muat/*dwelling time* disebabkan oleh banyak faktor, tetapi faktor yang paling mempengaruhi adalah banyaknya proses perijinan yang harus dilalui. Pembinaan proses *dwelling time* yang akan dilakukan pemerintah meliputi perbaikan arus barang, sampai sistem teknologi informasi.

Isu *dwelling time* ini sudah penulis (Achmad Ridwan Tentowi) pikirkan sejak tahun 2012 yang lalu, lalu kemudian pada tahun 2015, penulis diskusikan dengan kedua penulis buku ini, agar dijadikan sebuah buku yang bisa dijadikan rujukan untuk merancang hukum kepelabuhanan.

Pada dasarnya, *Dwelling Time* yang beberapa tahun terakhir ini selalu menjadi pokok pembicaraan para pemangku kepentingan yang terkait dengan Pelabuhan, secara internasional mempunyai pengertian sbb: "*waktu yang dibutuhkan petikemas atau barang mulai dari bongkar diatas kapal sampai keluar gate terminal.*"

*Dwelling Time* yang belum kunjung mencapai target yang diminta oleh pemerintah, disebabkan oleh beberapa permasalahan yang menyebabkan tingginya *dwelling time* di pelabuhan Tanjung Priok. Permasalahan tersebut disebabkan oleh; Masih banyaknya tumpang tindih *regulasi* atau peraturan terutama yang berhubungan dengan penimbunan barang dan kelancaran arus barang.

Dalam hal ini kenapa selalu Importir menjadi pihak yang dipersalahkan, padahal mereka tidak melanggar ketentuan apapun dalam hal penumpukan barang. Semua ketentuan yang terkait dengan penumpukan barang di pelabuhan memberikan kuota waktu bagi importir untuk menimbun barang di pelabuhan, di antaranya adalah :

1. Keputusan Menteri Perhubungan nomor: KP 807 Tahun 2014 Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*Long Stay*) Di Pelabuhan Tanjung Priok.  
Kepmenhub ini memberikan batas waktu penumpukan hingga 7 hari di terminal petikemas;
2. Keputusan Direksi Pelabuhan Indonesia II No HK 56/11/2/1 PI II/ 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Direksi PT. Pelabuhan Indonesia II (Persero) Nomor : HK.56/3/2/PII-08 Tentang Tarif Pelayanan Jasa Petikemas Pada Terminal Petikemas Di Pelabuhan Tanjung Priok.  
Keputusan Direksi Pelindo II ini juga memberikan batas waktu penumpukan hingga 7 hari di terminal petikemas;
3. Peraturan Menteri Keuangan No 23/PMK.04/2015 Tahun 2015 Tentang Kawasan Pabean Dan Tempat Penimbunan Sementara.

Permenkeu ini bahkan memberikan kelonggaran maksimum 30 hari penimbunan barang di TPS baik lini I maupun lini II, dimana setelah batas waktu tersebut dan tidak di urus kewajiban formal Kepabeannya, maka ditetapkan menjadi Barang Tidak Dikuasai.

Selain itu juga, terdapatnya beberapa Undang - Undang yang secara tidak langsung turut memperlama *dwelling time*, diantaranya : UU Darurat No 17 Tahun 1951 tentang penimbunan barang; UU Darurat No. 7 Tahun 1955 tentang TPE (Tindak Pidana Ekonomi); UU No. 7 Tahun 2014 tentang perdagangan. Di mana dalam Pasal 107, disebutkan bagi pelaku usaha yang menyimpan barang kebutuhan pokok dan / atau penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan barang, gejolak harga, akan dipidanakan selama 5 tahun dan / atau denda 50 milyar dan sampai saat ini UU No 7 Tahun 2014 tentang perdagangan belum ada peraturan pelaksanaannya sehingga membuat kerancuan pada para importir dalam melakukan kegiatan usahanya. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 71 Tahun 2015 tentang penetapan dan penyimpanan barang kebutuhan pokok dan barang penting baru di tanda tangan Presiden RI pada tanggal 15 Juni 2015 dan baru mulai berlaku Tahun 2016. Sesuai UU No 7, Yang dimaksud bahan pokok meliputi 18 item: kedelai, jagung, terigu dst. Yang dimaksud barang penting meliputi 10 item : baja konstruksi, baja ringan, biji plastik dst.

Sebagai contoh ilustrasi beberapa penyebab tingginya *Dwelling Time*, sebagai berikut; Produsen pakan ternak tidak akan segera menyelesaikan custom clearance untuk jagung dan kedelai yang di impor sebagai bahan baku produknya bila stok di gudang pabriknya masih ada cukup untuk produksi karena khawatir di kenakan sanksi pidana. Apalagi akhir-akhir ini banyak berita di media cetak bahwa penimbunan bahan pokok akan di kenakan sanksi pidana sesuai UU

TPE dan UU No 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Hal ini tentunya akan meningkatkan *dwelling time* di terminal petikemas atau pelabuhan, sebagai akibat bahan baku tersebut baru akan di-*clearance* bila stok di pabrik telah menipis.

Selain dari itu, prinsip "*Just In Time*" pada industri otomotif juga akan meningkatkan *dwelling time* karena pelabuhan di anggap sebagai gudang logistik mereka dan di anggap sebagai rantai produksi. Demikian juga dengan kontraktor proyek konstruksi, dalam proyek pemerintah bila sudah menerima uang muka dan tentunya sudah tanda tangan kontrak, harus segera melakukan pembelian-pembelian, bila harus mengimpor maka akan di lakukan segera mungkin, karena khawatir harga berubah, kurs tidak stabil dan bias juga di anggap penyimpangan / pelanggaran hukum kalau tidak segera, karena sudah terima uang muka padahal proyeknya saja baru "*Ground Breaking*".

Hal ini juga terjadi pada importasi barang larangan pembatasan yang harus di urus perijinannya di kementerian - kementerian / lembaga-lembaga dimana masih belum semuanya *online*, jadi masih harus dengan *hard copy* dan di perparah lagi oleh belum semua kementerian / lembaga mempunyai standar waktu pelayanan atau *Service Level Agreement (SLA)* di tambah lagi kantor-kantor kementerian / lembaga tersebar di seluruh jakarta.

Hal lain yang memperlambat *dwelling time* adalah masalah kemacetan jalan raya (infra struktur) serta pelabuhan tanjung priok adalah pelabuhan tumbuh yang tidak di dukung oleh master plan yang terencana khususnya dalam mengefesiensikan *dwelling time*.

Berdasarkan hal-hal yang telah di sampaikan di atas, maka kondisi ini tidak mendukung upaya meningkatkan daya saing dalam menyongsong Masyarakat Ekonomi Asean Tahun yang akan efektif dimulai per 1 Januari 2016. Di mana Dalam MEA terdapat 4 pilar: Pasar Tunggal dan basis produksi regional; Kawasan berdaya saing tinggi;

Kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata; Integrasi dengan perekonomian dunia. Dengan berlakunya kesepakatan MEA maka timbul konsekuensi: Pergerakan barang impor; Masuknya jasa logistik, jasa kepabeanan asing; Pergerakan tenaga kerja; Pelarian investasi; Sektor keuangan. Tujuan dari menurunkan *dwelling time*, salah satunya adalah untuk meningkatkan daya saing dengan Negara-negara Asean. Seperti di ketahui saat ini *dwelling time* di Malaysia adalah 4 hari, di Singapura 2 hari, di Thailand 4 hari, di Vietnam 4 hari.

Untuk mempercepat waktu *dwelling time* yang terjadi di pelabuhan Tanjung Priok yang saat ini rata-rata 5,5 hari menjadi 4,7 hari diperlukan sinergi antar kementerian/lembaga (K/L), karena percepatan proses *dwelling time* tidak mungkin hanya ditangani salah satu K/L saja. Pelabuhan Tanjung Priok sebagai pintu gerbang ekspor dan impor Indonesia harus dibangun menjadi pelabuhan yang modern dan aman untuk menunjang pengembangan perekonomian bangsa. Pemerintah melalui K/L yang terkait dalam tugasnya di pelabuhan hendaknya membuat standar operasi prosedur yang dapat meniadakan atau setidaknya meminimalkan pelanggaran-pelanggaran hukum oleh aparatnya.

Perkembangan yang cukup membanggakan, pada awal tahun 2016 sekarang ini, untuk menekan angka *dwelling time* dalam menghadapi MEA sekarang ini, Otoritas Pelabuhan (OP) Tanjung Priok Jakarta menyetujui kenaikan tarif progresif penumpukan kontainer yang melewati batas waktu satu hari menjadi 900%. Persetujuan itu dituangkan dalam surat yang ditandatangani oleh Kepala Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok (**Bay M. Hasani**) dan disepakati direksi PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II.

Dengan persetujuan itu, pemilik barang impor atau perwakilannya yang masih menumpuk kontainer ukuran 20 kaki di hari kedua setelah menyelesaikan proses kepabeanan akan dikenakan tarif Rp244.800,

dengan asumsi tarif dasar Rp27.200 per boks dikalikan 900%. Tentunya, tarif progresif inap kontainer di pelabuhan ini hanya berlaku bagi barang impor saja.

Tarif *progressif* yang diterapkan ini, bertujuan untuk mengaplikasikan Permenhub No.117 Tahun 2015 Tentang Pemindahan Barang yang Melewati Batas Waktu Penumpukan. Adapun rinciannya, tarif inap kontainer yang tadinya dibebaskan selama tiga hari terhitung dari masa bongkar barang dari kapal kini hanya gratis di hari pertama saja, selanjutnya ditetapkan, hari kedua dan ketiga ditetapkan tarif progresifnya sebesar 900% dari tarif dasar peti kemas. Sesuai ketentuan baru, hari keempat pemilik barang harus memindahkan barangnya, jika tidak dipindahkan terminal peti kemas akan memindahkan (*overbrengen*) seizin otoritas Bea dan Cukai.

Selamat membaca.

Jakarta – Bandung, Januari 2016

Penulis

# Daftar Isi

Kata Pengantar Ketua Umum GINSI .....	vii
Prakata Penulis .....	xi
Prawacana .....	xxv

## Bagian Satu

Membuka Polemik di Pelabuhan Tanjung Priok .....	1
A. Membuka Problematika Pelabuhan Tanjung Priok - Jakarta .....	1
1. Keterkaitan Antara <i>Dwelling Time</i> : Waktu Tunggu Luas Lahan Penumpukan dan <i>Throughput</i> Bongkar Muat .....	10
2. Keberadaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Mengatur Pelabuhan .....	12
3. Sisi Lain Problematika di Pelabuhan: Hak Mengelola Pelabuhan Belajar dari Gugatan Terhadap PP No. 69 Tahun 2001 .....	15
B. <i>Dwelling Time</i> : Waktu Tunggu Polemik yang Mendera Pelabuhan Tanjung Priok .....	26
C. Desain Penulisan Buku Ini .....	44

## Bagian Dua

Konfigurasi Politik dan Hukum Menuju Harmonisasi Hukum .....	65
A. Memahami Konsep tentang Hukum .....	65
1. Konsepsi tentang Hukum .....	65

a.	Definisi Hukum .....	65
b.	Tujuan Hukum .....	77
c.	Menyoal Penegakan Hukum .....	79
2.	Bingkai Pemikiran Harmonisasi Hukum .....	89
a.	Mendefenisikan Istilah Harmonisasi Hukum .....	89
b.	Langkah Kontekstual Menuju Harmonisasi Hukum .....	91
c.	Fokus Kajian Harmonisasi Hukum .....	93
d.	Metode Pendekatan Harmonisasi Hukum .....	96
1.	Harmonisasi hukum mengacu pada perundang-undangan .....	96
2.	Harmonisasi hukum mengacu ruang lingkup .....	97
3.	Harmonisasi hukum mengacu pada keterpaduan kelembagaan .....	97
4.	Harmonisasi hukum mengacu pada kodifikasi dan unifikasi .....	98
B.	Menguraikan tentang Negara Hukum Indonesia .....	99
1.	Sejarah Negara Hukum Sejak Plato .....	99
2.	Elemen Dasar Negara Hukum .....	104
3.	Tujuan Negara Hukum .....	108
4.	Indonesia Sebagai Negara Hukum .....	111
C.	Skematis Konfigurasi Politik Hukum: .....	113
1.	Pengertian Politik Hukum .....	116
2.	Hukum sebagai Produk Politik .....	122
3.	Hukum dalam Subordinasi Politik .....	124
4.	Hubungan Hukum dengan Politik .....	125
5.	Karakter Produk Hukum .....	126
a.	Karakter Hukum Represif .....	126
b.	Karakter Hukum yang Otonom .....	130
c.	Karakter Hukum yang Responsif .....	132
d.	Karakter Hukum Progresif .....	135
6.	Pengaruh Kekuatan Politik di Bidang Hukum .....	140

## Bagian Tiga

### Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum;

Bingkai Konseptual Post – Moderen .....	143
A. Analisis Ekonomi Terhadap Hukum:	
' <i>Economic Analysis of Law</i> '; Kajian Teoretis .....	143
1. Memahami Teori .....	143
2. Skema Analisis Ekonomi Terhadap Hukum:	
' <i>Economic Analysis of law</i> ' .....	155
B. Teori Hukum Richard A. Posner .....	162

## Bagian Empat

### Realitas *Dwelling Time*; '*Waktu Tunggu*'

di Pelabuhan Tanjung Priok .....	171
A. Sejarah Singkat Pelabuhan Tanjung Priok .....	171
1. Profil Pelabuhan Tanjung Priok .....	171
2. Visi dan Misi Perusahaan .....	174
3. Bidang Usaha Pelabuhan Tanjung Priok .....	176
4. Sejarah Singkat .....	182
B. Fasilitas Pokok Pelabuhan Tanjung Priok .....	190
C. <i>Dwelling Time</i> di Pelabuhan Tanjung Priok .....	193
1. Konsep Dasar <i>Dwelling Time</i> .....	193
2. Proses <i>Dwelling Time</i> : Waktu Tunggu di Pelabuhan Tanjung Priok .....	196
D. Pokok Permasalahan <i>Dwelling Time</i> di Pelabuhan Tanjung Priok .....	198
1. Persoalan <i>Dwelling Time</i> Terjadi Sebelum Tahun 2015 ....	198
2. Persoalan <i>Dwelling Time</i> : Waktu Tunggu pada Berbagai Tahap .....	202
a. Pada Tahap <i>Pre Clearance</i> .....	204
b. Pada Tahap <i>Customs Clearance</i> .....	205
c. Pada Proses <i>Post Clearance</i> .....	207

E. Hasil Rapat Koordinasi Teknis: Pembahasan Upaya Penurunan Waktu Tunggu; ' <i>Dwelling Time</i> ' .....	211
1. Gambaran Sebab Akibat Permasalahan Arus Barang di Pelabuhan Tanjung Priok .....	211
2. Matrik Permasalahan dan Tindak Lanjut -1 .....	213

#### Bagian lima

##### Upaya Penurun *Dwelling Time*;

Waktu Tunggu di Pelabuhan Tanjung Priok .....	219
A. Langkah Strategis untuk Penurunan <i>Dwelling Time</i> .....	219
B. Kendala dan Upaya Penurunan <i>Dwelling Time</i> .....	223

#### Bagian Enam

##### Politik Hukum *Dwelling Time*;

Menuju Tata Kelola Kepelabuhanan Responsif .....	229
A. Konsep Hukum Pengelolaan Usaha Kepelabuhanan Nasional dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) .....	229
1. Memahami Konsep Hukum Dari H. L. A. Hart .....	229
2. Memahami Daya Saing Negara Terkait Usaha Kepelabuhanan .....	238
3. Menghadapi Masyarakat ekonomi Asean; ' <i>ASEAN Economic Comunnity</i> ' .....	250
4. Konsep Hukum Akomodatif untuk Mewujudkan Usaha Kepelabuhanan Nasional yang Sinergi .....	254
5. Konsep Hukum Usaha Pengelolaan Kepelabuhanan Nasional Berdasarkan Filsafat Pancasila .....	277
6. Konsep Dasar Analisis Keekonomian untuk Hukum Kepelabuhanan .....	280
B. Arah Kebijakan Politik Hukum yang Tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran ....	295

1.	Kebijakan Dalam Memotong Mata Rantai Birokrasi .....	295
2.	Paket Kebijakan Ekonomi sebagai Arah Kebijakan Politik Hukum .....	303
3.	Implementasi INSW: ' <i>Indonesia National Single Window</i> ' untuk Memangkas Perizinan Waktu Tunggu Bongkar Muat .....	316
C.	Faktor Penyebab dan Solusi untuk Menghadapi <i>Dwelling Time</i> di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta .....	339
1.	Faktor Penyebab <i>Dwelling Time</i> di Pelabuhan Tanjung Priok .....	339
a.	Ketidakharmonisan Regulasi atau Peraturan: Kajian PM 117 Tahun 2015 dan PMK No. 23 / PMK / 0.4 / 2015 .....	343
b.	Ketidakharmonisan UU Darurat No 17 Tahun 1951 tentang Penimbunan Barang; UU Darurat No. 7 Tahun 1955 tentang TPE (Tindak Pidana Ekonomi) .....	348
c.	Faktor Penyebab <i>Service Level Agreement (SLA)</i> .....	351
d.	Perilaku Importir .....	353
2.	Model Kesatuan Komando (' <i>Unity of command</i> ') untuk Membenahi Polemik <i>Dwelling Time</i> .....	358
3.	Perizinan Terintegrasi untuk Menekan <i>Dwelling Time</i> .....	382
4.	Kebijakan Dalam PM 117 Tahun 2015: Sebuah Analisis Antara Hukum dan Kekuasaan .....	389
5.	Tarif Progresif: <i>Apakah Efisien?</i> .....	393
	Bagian Tujuh: Uraian Akhir .....	399
	SENARAI KEPUSTAKAAN .....	407



# Prawacana

**Prof Satjipto Rahardjo**, penggagas lahirnya hukum progresif, seorang ilmuwan hukum yang sangat luar biasa, beliau mengatakan “*Hukum itu untuk manusia, bukan sebaliknya Manusia untuk Hukum*”. Buku ini menjelaskan tentang hal ini, buku yang sangat menggugah kepada ilmuwan ataupun praktisi hukum, untuk mengkajinya lebih dalam. Kajiannya dalam pandangan penulis, sangat luar biasa, yang belum pernah dikaji oleh penulis buku hukum, kajiannya berbeda dengan yang lain, sehingga ketika membuka buku ini halaman demi halaman, rasanya tidak membosankan.

Sebelumnya orang belum pernah menulis tentang tema atau topik dalam buku ini, mungkin tidak berlebihan, jika penulis katakan bahwa buku ini adalah pelopor pertama dalam membuat Konsep Hukum Kepelabuhanan (KHK), bukan juga hanya sekedar uraian biasa, tapi uraian yang sangat luar biasa. Dari mulai polemik yang terjadi, perkembangan polemik itu sendiri sampai kepada solusi untuk menghadapi *dwelling time*

*Dwelling time*, merupakan tema yang dibahas dalam buku ini, yang sedang hangat dibicarakan akhir - akhir ini, tepatnya setelah **Presiden**

**Jokowidodo** marah-marah di Pelabuhan Tanjung Priok pertengahan 2015 tahun lalu.

Di Pelabuhan Tanjung Priok, lamanya *dwelling time* sangat merugikan perekonomian, yang paling jelas adalah harga barang di tingkat konsumen menjadi mahal karena harus menanggung biaya 'efisiensi' akibat *dwelling time*. Padahal, hampir seluruh barang impor didatangkan melalui pelabuhan laut.

*Dwelling time* dipengaruhi banyak hal antara lain pemeriksaan oleh bea dan cukai, kelengkapan dokumen perizinan, koordinasi antara instansi di pelabuhan, dan *infrastruktur* pengelolaan sistem *dwelling time*. Dalam *dwelling time*, terdapat tiga tahapan proses yang disebut *pre-custom, custom, dan post-custom*. Lamanya *dwelling time* di Indonesia salah satunya disebabkan oleh birokrasi perizinan impor yang berbelit. Terdapat sebanyak 18 Kementerian / Lembaga (K / L) yang harus dimintakan izin untuk mendatangkan barang impor.

Buku ini memberikan saran dan solusi agar perizinan harus dilaksanakan dengan model kesatuan komanda (*'Unity of command'*), tidak hanya satu atap tetapi satu kesatuan komando.

Halaman demi halaman kita baca, renungkan, layaknya ketika kita menikmati sepotong roti, buku ini jauh lebih nikmat. Andaikan buku itu sepotong *pizza*, maka setiap hari makanan kita adalah buku. Maka, buku ini tepat untuk dijadikan menu makanan kita sehari-hari. Penulis pernah membaca kata pengantar seorang Doktor Ilmu Hukum dari Universitas Pasundan, yakni **Dr. Anthon F. Susanto** bahwa katanya *Gizi sebuah buku terletak dari beberapa hal antara lain, kemasannya yang menarik, penalaran yang baik artinya tidak salah nalar, penulisan yang tertata, koherensi dan komposisi yang pas serta pengorganisasian gagasan ke dalam bacaan.*

Buku ini adalah gizi bagi perbaikan tumpang tindihnya hukum di Pelabuhan, penulis memandang buku ini kemasannya sangat menarik, tertata rapih, penalaran yang digunakan dalam buku ini sangatlah lurus, sesuai dengan hukum-hukum logika, dari mulai penulis menyajikan kasus, polemik yang terjadi, sampai kepada solusi yang ditawarkan penulis untuk perbaikan dan upaya penurunan *dwelling time*. Penuangan ide ke dalam uraian setiap halamannya jelas menunjukkan penulis sangatlah terpenggil untuk segera memperbaiki tumpang tindih hukum (peraturan) di Pelabuhan.

Saatnya Indonesia memiliki Hukum Kepelabuhan Nasional. Selama ini hukum yang berlaku di Pelabuhan berinduk kepada UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran dan PP No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan, penulis juga mengakui secara pribadi bahwa kedua aturan hukum tersebut '*tidak efektif dan efisein*', langkah yang tepat solusi yang ditawarkan dalam buku ini, saatnya sekarang Indonesia memiliki Hukum Kepelabuhanan.





# Bagian Satu

## Membuka Polemik di Pelabuhan Tanjung Priok

*"Pokok persoalan Kepelabuhanan di Tanjung Priok Jakarta, dari mulai Infrastruktur fisik, sistem konektivitas antar moda transportasi, keterbatasan fasilitas, kualitas manajemen, sampai kepada standar pelabuhan yang mengacu kepada konvensi internasional."*

### **A. MEMBUKA PROBLEMATIKA PELABUHAN TANJUNG PRIOK-JAKARTA**

Kita sudah sepakat sejak kita kecil hingga kita seperti sekarang ini, bahwa Indonesia adalah negara kepulauan satu-satunya di dunia, yang terbesar dan terluas. Nenek Moyang kita adalah seorang pelaut, hal ini sudah diakui oleh seluruh belahan negara yang ada di dunia ini. Bahwasannya, sejarah sudah menentukan Nenek Moyang kita pelaut dan hal ini bukan omong kosong kalau dikatakan Bangsa kita adalah Bangsa Pelaut, dari fakta geografis membuktikan bahwa dua per tiga (2/3) wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah

wilayah perairan yang sangat luas dan menakutkan.<sup>1</sup>

Sementara pentingnya transportasi laut di Indonesia untuk perputaran roda ekonomi sehingga kita tidak dapat membandingkan pentingnya para pelaut di dalam negeri. Bahkan ironisnya, sering kali para pelaut Indonesia yang bekerja di kapal-kapal nasional atau dalam pelayaran lokal (*domestik*) selalu termarginalkan, padahal pekerjaan sebagai pelaut memiliki kekhususan yang paling tidak mencakup dua hal yang sangat spesifik, yakni sebagai berikut:

1. Seorang pelaut dituntut untuk memiliki sertifikat bertaraf internasional sesuai standar International Maritime Organization (IMO), mencakup sertifikat kompetensi dan penunjangnya;
2. Terdapat paling tidak tiga buah aspek lain yang tidak kalah spesifiknya yaitu: lebih dari 80% arus barang di dalam negeri menggunakan moda angkutan laut di mana pelaut berperan besar di dalamnya; Memiliki beban moral di mana pelaut harus meninggalkan keluarga, anak dan istri untuk waktu yang relatif lama; Kemudian, seorang pelaut memiliki beban risiko atau ancaman bahaya maut dalam pelayaran di mana angin dan ombak yang begitu ganas.

Maka dengan demikian, kita dapat mengatakan '*we are the big archipelago country in the world*'. Artinya, kita tidak mencari-cari di

---

1 Jika kita berbicara tentang wilayah Negara Indonesia yang sangat luas wilayah perairannya, memang hal ini memegang peranan yang sangat penting dalam kehidupan dunia. Hal ini disebabkan oleh letak Indonesia yang sangat strategis dalam jalur perdagangan global. Kepulauan Indonesia terletak di antara dua benua dan dua samudera. Indonesia terletak di antara Samudera Hindia dan Samudera Pasifik yang merupakan jalur pelayaran utama bagi kapal-kapal dari arah barat (Eropa) ke timur (Asia) maupun sebaliknya. Sayangnya walaupun letak Indonesia sangat strategis, pelabuhan yang ada di Indonesia saat ini yang melayani kapal-kapal pelayaran asing masih tergolong sangat sedikit, justru hal inilah yang menyebabkan Negara Indonesia kalah bersaing dengan Negara yang wilayah perairannya sedikit, namun kemajuan dalam pelayaran kapal – kapal asing berkembang.

dunia ini dalam wujud '*benchmarking*' yang cocok untuk menye-derhanakan atau memutakhirkan pelabuhan di Indonesia. Kita dituntut untuk menyelesaikan sendiri semua permasalahan pelabuhan di Indonesia dan tidak perlu menyewa konsultan asing apalagi meniru model prosedural pelabuhan luar negeri. Sekali lagi, tidak ada yang cocok. Negara-negara lain di belahan bumi yang lain tidak memiliki atribut '*the big archipelago country*'. Hanya Indonesia dan tidak ada negara lain di dunia ini yang memiliki fitur seperti *archipelago country* dimaksud.

Bidang kelautan yang didefinisikan sebagai sektor perikanan, pariwisata bahari, pertambangan laut, industri maritim, perhubungan laut, bangunan kelautan, dan jasa kelautan, merupakan andalan dalam menjawab tantangan dan peluang tersebut, dalam menumbuhkan perekonomian bangsa Indonesia ini.<sup>2</sup> Pernyataan tersebut didasari bahwa potensi sumberdaya kelautan yang besar yakni 75% wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah laut dan selama ini telah memberikan sumbangan yang sangat berarti bagi keberhasilan pembangunan nasional. Sumbangan yang sangat berarti dari sumberdaya kelautan tersebut, antara lain berupa penyediaan bahan kebutuhan dasar, peningkatan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, perolehan devisa dan pembangunan daerah.

Dengan potensi wilayah laut yang sangat luas dan sumberdaya alam serta sumberdaya manusia yang dimiliki Indonesia. Kelautan sesungguhnya memiliki: *keunggulan komparatif, keunggulan kooperatif dan keunggulan kompetitif* untuk menjadi sektor unggulan dalam kiprah pembangunan nasional di masa depan. Pembangunan kelautan selama tiga dasa warsa terakhir selalu diposisikan sebagai pinggir

---

2 Tridoyo Kusumastanto, "Pemberdayaan Sumberdaya Kelautan, Perikanan dan Perhubungan Laut Dalam Abad XXI", *Bahan Diskusi* di Kampus IPB, Darmaga: Bogor, tt.

(*periphery*) dalam pembangunan ekonomi nasional. Dengan posisi semacam ini sektor kelautan dan perikanan bukan menjadi arus utama (*mainstream*) dalam kebijakan pembangunan ekonomi nasional. Kondisi ini menjadi menjadi ironis mengingat hampir 75% wilayah Indonesia merupakan lautan dengan potensi ekonomi yang sangat besar serta berada pada posisi geo-politis yang penting yakni Lautan Pasifik dan Lautan Hindia, yang merupakan kawasan paling dinamis dalam percaturan dunia baik secara ekonomi dan politik. Sehingga secara ekonomi-politik sangat logis jika kelautan dijadikan tumpuan dalam perekonomian nasional.

Laut sebagai sarana dan prasarana perekonomian bangsa Indonesia, mendorong kepada peran pemerintah Indonesia untuk melakukan dan membuat program pemerintah tentang Tol Laut, SSS (*Short Sea Shipping*) itu semua memerlukan pemutakhiran manajemen pelabuhan; yang mana kita mengetahui sendiri bahwasannya layanan BUP (Badan Usaha Pelabuhan) di Indonesia ini rata-rata tidak memenuhi syarat dan memiliki budaya kerja yang harus dirubah menjadi profesional.

Sebagai contoh: Lamanya kapal sandar di pelabuhan saat ini rata-rata maksimum 5 (lima) hari yang disebabkan oleh berbagai hal sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Kinerja Operasional Bongkar Muat;

Kinerja operasional BUP (Badan Usaha Pelabuhan) dalam menangani kegiatan bongkar muat itu BCH (*Box Crane hour*) kurang dari 28 TEUS yang disebabkan oleh ketidakhandalan dalam manajemen pengalokasian alat bongkar muat. Beberapa pelabuhan itu bermitra dengan PBM (Perusahaan Bongkar Muat)

---

3 Rudy Sangian, *Permasalahan Pelabuhan di Indonesia*, Kompas, 2014.

yang disebabkan kekurangan alat. Sementara kinerja operasional PBM yang bersangkutan tidak pernah mengalami ganjaran berdasarkan standard BCH (*Box Crane hour*) yang sudah ditentukan dan disepakati. PBM yang bermitra dengan BUP sebagai Operator Pelabuhan juga tidak pernah diverifikasi apakah keberadaannya itu memang memiliki alat atau hanya sebagai '*brokerage company*' dan bermitra lagi dengan si pemilik alat yang sesungguhnya. Akhirnya, mekanismenya menjadi meng-'*outsource*'-kan sesuatu yang sudah bermodel '*outsourcing*' sebelumnya. Secara umum, kinerja operasional sebuah pelabuhan diukur berdasarkan BCH (*Box Crane hour*) TGH (*Ton Gang per Hour*), BOR (*Berthing Occupancy Ratio*), YOR (*Yard Occupancy Ratio*), dan *Dwelling Time*.

2. Kesalahan Pengukuran Kinerja Operasional Pelabuhan;

Kenaikan *throughput* produksi bongkar muat pelabuhan itu ditentukan oleh adanya laju pertumbuhan perdagangan antara Pihak *Shipper* dan Pihak *Consignee* antar negara (internasional) atau antar pulau (domestik). Artinya: Jika *throughput* produksi bongkar muat sebuah pelabuhan di tahun 2012 itu hanya 4 juta TEUS lalu bertumbuh di tahun 2013 menjadi 6 juta TEUS maka hal itu merupakan indikator adanya laju pertumbuhan perdagangan antara Pihak *Shipper* dan Pihak *Consignee* sebagaimana maksud di atas. Dan ini bukanlah ukuran adanya peningkatan kinerja operasional pelabuhan. Kinerja operasional pelabuhan diukur berdasarkan BCH (*Box Crane hour*) TGH (*Ton Gang per Hour*), BOR (*Berthing Occupancy Ratio*), YOR (*Yard Occupancy Ratio*), dan *Dwelling Time*. Jadi, jika ternyata BCH, TGH, BOR, YOR dan *Dwelling Time* untuk menangani kegiatan bongkar muat sebanyak 7 TEUS di atas itu tidak sesuai atau masih di bawah angka rasio tahun sebelumnya maka dapat dikatakan kinerja operasional pelabuhan tidak tumbuh sekalipun *throughput* bongkar muatnya naik.

Antara laut dan pelabuhan, bagaikan dua sisi mata uang yang tidak bisa kita pisahkan, kita secara umum mengetahuinya bahwa pelabuhan dalam aktivitasnya mempunyai peran penting dan strategis untuk pertumbuhan industri dan perdagangan serta merupakan segmen usaha yang dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan nasional. Hal ini, sangatlah penting untuk mewujudkan perekonomian Nasional, sehingga Negara ini mampu bersaing dengan Negara Barat. Hal ini membawa konsekuensi terhadap pengelolaan segmen usaha pelabuhan tersebut agar pengoperasiannya dapat dilakukan secara *efektif, efisien dan profesional*, sehingga pelayanan pelabuhan menjadi lancar, aman, dan cepat dengan biaya yang terjangkau.

Menurut hemat penulis, pada dasarnya pelayanan yang diberikan oleh pelabuhan adalah pelayanan terhadap kapal dan pelayanan terhadap muatan (barang dan penumpang). Secara teoretis, sebagai bagian dari mata rantai transportasi laut, fungsi pelabuhan adalah tempat pertemuan (*interface*) dua moda angkutan atau lebih serta *interface* berbagai kepentingan yang saling terkait. Barang yang diangkut dengan kapal akan di bongkar dan di pindahkan ke moda lain seperti moda darat (truk atau kereta api). Sebaliknya, barang yang diangkut dengan truk atau kereta api ke pelabuhan bongkar akan dimuat lagi ke kapal. Oleh sebab itu, berbagai kepentingan saling bertemu di pelabuhan seperti: *perbankan, perusahaan pelayaran, bea cukai, imigrasi, karantina, syahbandar dan pusat kegiatan lainnya*. Atas dasar inilah dapat dikatakan bahwa pelabuhan sebagai salah satu *infrastruktur transportasi*, dapat membangkitkan kegiatan perekonomian suatu wilayah karena merupakan bagian dari mata rantai dari sistem transportasi maupun logistik.

Apakah realitas yang terjadi di lapangan mencerminkan apa yang penulis uraikan? Justru sebaliknya, jika kita melihat kenyataan yang ada, harus kita akui bahwa memang pelabuhan-pelabuhan yang ada

di Indonesia masih belum dikelola dengan baik. Artinya, tata kelola kepelabuhan nasional yang masih rendah, lemahnya *regulasi*, sehingga menyebabkan pelabuhan-pelabuhan yang ada di Indonesia ini lemah dalam bersaing. Sebagaimana yang kita telah ketahui bersama, dua pertiga wilayah Indonesia berupa perairan. Ribuan pulau berjajar dari Sabang sampai Merauke. Posisi negeri ini sangat strategis karena berada di persilangan rute perdagangan dunia. Ironisnya, Indonesia tak mampu memanfaatkan peluang emas itu.

Peranan pelabuhan sangat vital dalam perekonomian Indonesia, kehadiran pelabuhan yang memadai berperan besar dalam menunjang mobilitas barang dan manusia di negeri ini. Pelabuhan menjadi sarana paling penting untuk menghubungkan antar pulau maupun antar negara. Namun, ironisnya, kondisi pelabuhan di Indonesia sangat memprihatinkan. Hampir semua pelabuhan yang ada di Indonesia saat ini sudah ketinggalan zaman. Dari 134 negara, menurut *Global Competitiveness Report 2009-2010*, daya saing pelabuhan di Indonesia berada di peringkat ke-95, sedikit meningkat dari posisi 2008 yang berada di urutan ke-104. Namun, posisi Indonesia itu kalah dari Singapura, Malaysia, dan Thailand. Kelemahan pelabuhan di Indonesia terletak pada kualitas *infrastruktur* dan *suprastruktur*.

---

4 Dalam pandangan pribadi penulis, mengapa selama puluhan tahun keberadaan pelabuhan Indonesia, masih tetap melekat dengan '*stigma buruk*'. Hal ini disebabkan oleh (salah satunya) pengelolaannya yang tidak maksimal. Kapasitas pelabuhan kalah dari pelabuhan negeri tetangga. Kelemahan ini menjadi berkah bagi negara-negara tetangga. Potensi devisa menguap ke negara-negara lain yang bertetangga dengan Indonesia. Dalam uraian di atas, sudah penulis jelaskan, padahal, dua pertiga wilayah Indonesia adalah lautan. Ribuan pulau berjajar dari Sabang sampai Merauke. Keuntungan yang lain, yaitu letak geografis Indonesia yang berada di persilangan rute perdagangan dunia. Potensi ini apabila dioptimalkan, akan menjadi sumber devisa negara yang sangat besar. Sebagai pelengkap data di atas, data *World Economic Forum* dalam laporan *The Global Competitiveness Report 2011-2012* menyebutkan, kualitas infrastruktur pelabuhan Indonesia buruk. Berada di peringkat ke-103. Dibanding negara anggota ASEAN lainnya, Indonesia jauh tertinggal. Malaysia saja menempati urutan ke-15, Singapura peringkat pertama, dan Thailand ke-47. Rendahnya *rating* pelabuhan Indonesia tidak terlepas akibat pelayanan bongkar muat barang yang tidak efektif dan tidak efisien. Padahal, pelabuhan merupakan *image* perekonomian negara di mata dunia internasional.

Problematika di Pelabuhan Indonesia sangat banyak, Indonesia juga kalah dalam produktivitas bongkar muat, kondisi kongesti yang parah, dan pengurusan dokumen kepabeanaan yang lama. *Global Competitiveness Report 2010-2011* menyebutkan, kualitas pelabuhan di Indonesia hanya bernilai 3,6 jauh di bawah Singapura yang nilainya 6,8 dan Malaysia 5,6. Para pengusaha pun sudah lama mengeluhkan buruknya fasilitas kepelabuhanan di Indonesia. Untuk bersandar dan bongkar muat, sebuah kapal harus antre berhari-hari menunggu giliran. Seringkali, waktu tunggu (*dwelling time*) untuk berlabuh jauh lebih lama ketimbang waktu untuk berlayar. Melihat buruknya kondisi pelabuhan itu, tak heran bila investor malas berinvestasi di bidang perkapalan, akibatnya, distribusi barang antarpulau pun tersendat.

Akibat dari *dwelling time*, yang berlaut-larut (hitungan hari) sampai berbulan-bulan, dampak lanjutannya, harga barang melonjak dan pembangunan ekonomi tersendat. Ekonomi biaya tinggi pun terus menghantui negeri ini. Rasanya sulit untuk memahami mengapa Indonesia bisa 'tenang' menyaksikan kondisi pelabuhan yang ketinggalan zaman. Banyak pihak terheran-heran Indonesia membiarkan inefisiensi ekonomi ini berlangsung lama. Dalam 30 tahun terakhir, nyaris tidak ada proyek pembangunan *infrastruktur* kepelabuhanan yang memadai dan signifikan. Apalagi perbaikan *regulasi* yang harmonis, jauh dari harapan. Padahal, Pelabuhan Tanjung Priok pernah menjadi unggulan di kawasan Asia.

Dampak lainnya, kita bisa menyaksikan bahwa akibat keterlambatan penanganan kargo, banyak kapal menghindari Tanjung Priok. Untuk keperluan ekspor-impor, kapal-kapal asing memilih untuk berlabuh di Singapura dan Malaysia. Bank Dunia pun mencatat, sistem dan efisiensi pelabuhan di Indonesia sangat buruk. Kondisi ini jelas memperburuk daya saing harga barang Indonesia. Akibatnya, potensi devisa pun menguap ke negeri jiran. Pemerintah harus mengambil

langkah yang tepat untuk memperbaiki masalah yang serius ini. Sebab dari tahun ke tahun belum ada perbaikan yang signifikan terhadap pengelolaan pelabuhan.

Dalam skala regional ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), pelabuhan-pelabuhan utama di Indonesia khususnya Tanjung Priok kalah bersaing dengan pelabuhan-pelabuhan regional lainnya di ASEAN seperti pelabuhan Singapura dan *Port Klang* di Malaysia. Kurangnya minat kapal-kapal asing untuk singgah di pelabuhan-pelabuhan utama Indonesia khususnya Tanjung Priok dapat disebabkan oleh beberapa parameter. Beberapa parameter di antaranya adalah ke dalaman *draft*, jumlah dermaga yang tersedia, jumlah *crane* dan alat-alat berat lainnya, luas lahan terminal, tingkat Sumber Daya Manusia (SDM), dan sebagainya.

Salah satu parameter yang dijadikan acuan utama dalam suatu pelabuhan adalah *import container dwelling time*, merupakan waktu yang dihitung mulai dari suatu peti kemas (*kontainer*) di bongkar dan di angkat (*unloading*) dari kapal sampai peti kemas tersebut meninggalkan terminal melalui pintu utama (World Bank, 2011). Sedangkan *standar internasional import container dwell time* merupakan lama waktu peti kemas (kontainer) berada di pelabuhan sebelum memulai perjalanan darat baik menggunakan truk atau kereta api.

Berbicara tentang persoalan *Import container dwelling time*, hal ini memegang peranan penting karena berhubungan dengan lama waktu yang harus dilalui oleh peti kemas saat masih berada di dalam terminal untuk menunggu proses dokumen, pembayaran, dan pemeriksaan Bea Cukai hingga selesai. Dalam operasionalnya, pelabuhan peti kemas di Tanjung Priok terdiri dari beberapa operator-operator terminal seperti operator Terminal Koja, operator Jakarta *International Container Terminal (JICT)*, dan sebagainya. yang dibawahhi oleh otoritas pelabuhan. Sebagai salah satu operator di pelabuhan peti kemas di

Tanjung Priok, *Jakarta International Container Terminal (JICT)* bertugas untuk melayani kegiatan bongkar muat kapal peti kemas dan memfasilitasi pemeriksaan peti kemas oleh Bea Cukai.

Menurut hemat penulis, proses yang menentukan lamanya *import container dwelling time* di pelabuhan adalah *pre-clearance*, *customs clearance*, dan *post-clearance*, berikut adalah penjelasan penulis:

1. Termasuk kegiatan *pre-clearance* adalah peti kemas diletakkan di tempat penimbunan sementara (TPS) dan penyiapan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB);
2. Kegiatan *customs clearance* merupakan pemeriksaan fisik peti kemas (khusus untuk jalur merah), verifikasi dokumen-dokumen oleh Bea Cukai, dan pengeluaran Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB);
3. Kemudian yang menyangkut kegiatan *post-clearance* adalah peti kemas di angkut keluar pelabuhan dan pembayaran ke operator pelabuhan.

### **1. Keterkaitan Antara *Dwelling Time* (Waktu Tunggu), Luas Lahan Penumpukan, dan *Throughput* Bongkar Muat**

*Dwelling Time*, Luas Lahan Penumpukan Petikemas serta *Throughput* Bongkar Muat yang dihasilkan itu kesemuanya memiliki rasio yang saling ketergantungan satu dengan lainnya. Pada simulasi tabel di bawah ini, dapat terlihat sebagai berikut:<sup>5</sup>

---

5 Rudy Sangian, *Permasalahan Pelabuhan di Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 4-5.

No.	URAIAN PENJELASAN	
1.	Panjang Petikemas 20"	6.058 m
2.	Lebar Petikemas 20"	2.438 m
3.	Tinggi Petikemas 20"	2.591 m
4.	Luas: P X L Petikemas 20"	14.769 m <sup>2</sup>
5.	Luas Lahan Petikemas	152.3 ha
6.	35% cadangan relokasi container	53.305 ha
7.	Luas lahan efektif penumpukan container	99.0 ha
8.	Average operation height stacks	3.5 tier
9.	Ground Slot tersedia	67,028 GSL
10.	Storage Capacity	234,598 TEUS
		SIMULATOR
1.	Average Dwelling Time	10.999 day(s)
2.	Working Year	320 day(s)
3.	Throughput Storage Capacity per year	6,825,290 TEUS

Dari simulasi tabel di atas, dapat terlihat bahwa, *Dwelling* rata-rata per hari selama satu tahun adalah 10 hari dengan perhitungan luas lahan petikemas 152.3 Ha akan menghasilkan *throughput* bongkar muat sebanyak 6.825.290 TEUS. Mari kita lihat simulasi berikutnya pada tabel di bawah ini: <sup>6</sup>

No.	URAIAN PENJELASAN	
1.	Panjang Petikemas 20"	6.058 m
2.	Lebar Petikemas 20"	2.438 m
3.	Tinggi Petikemas 20"	2.591 m
4.	Luas: P X L Petikemas 20"	14.769 m <sup>2</sup>
5.	Luas Lahan Petikemas	152.3 ha
6.	35% cadangan relokasi container	53.305 ha
7.	Luas lahan efektif penumpukan container	99.0 ha
8.	Average operation height stacks	3.5 tier
9.	Ground Slot tersedia	67,028 GSL
10.	Storage Capacity	234,598 TEUS
		SIMULATOR
1.	Average Dwelling Time	4.000 day(s)
2.	Working Year	320 day(s)
3.	Throughput Storage Capacity per year	18,767,840 TEUS

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

Dari tabel di atas, dapat terbaca bahwa *dwelling time* pelabuhan itu adalah 4 hari, maka dengan perhitungan luas lahan petikemas 152.3 Ha akan menghasilkan *throughput* bongkar muat sebanyak 18.767.840 TEUS.

Dari kedua tabel simulasi di atas, terlihat jelas kaitannya antara *dwelling time*, *luas lahan petikemas*, dan *perolehan throughput bongkar muat*. Untuk melakukan kegiatan audit sebuah pelabuhan maka catatan pada Laporan Keuangan pelabuhan tersebut yang menggambarkan perolehan *throughput* bongkar muat dapat dibanding dengan simulasi tabel di atas. Artinya, jika *throughput* bongkar muat tidak sama hasilnya dengan hasil dari simulasi tabel di atas, maka hal itu berarti ada kesalahan pencatatan, atau ada hasil produksi bongkar muat yang tidak dicatat pada Laporan Keuangan tersebut. Ini merupakan kewaspadaan bahwasannya pelabuhan yang bersangkutan bukan hanya memiliki permasalahan pada kinerja operasional yang tidak handal tetapi lebih dari itu, yakni: adanya modus operandi di lapangan mengenai kegiatan bongkar muat yang tidak dicatat pada laporan produksi bongkar muat.

## **2. Keberadaan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dalam Mengatur Pelabuhan**

Eksistensi Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran substansinya membedakan antara '*Regulator*' Pelabuhan dan '*Operator*' Pelabuhan (BUP). Tugas pokok dan fungsional regulator Pelabuhan dalam hal ini adalah Kemenhub yang mengawasi kelancaran arus barang di pelabuhan yang dilakukan oleh BUP sebagai operator Pelabuhan yang ditunjuk berdasarkan perjanjian konsesi atas lahan tanah pelabuhan milik negara. Yang lebih parah lagi, selain daripada kinerja operasional adalah lahan tanah atas perjanjian konsesi tersebut

dikerjasamakan dengan pihak asing dengan tujuan untuk *capital* (permodalan) pemutakhiran pelabuhan dalam kurun waktu sampai belasan tahun bahkan puluhan tahun.

Ini seyogianya menjadi perhatian bahwasan Indonesia itu secara geografis kaya akan lahan daratan di khatulistiwa yang dilewati oleh kapal-kapal internasional maupun domestik yang mana aspek permodalan dapat dibiayai dari anggaran pemerintah dan bukan dibiayai atas kerjasama dengan pihak asing. Adalah sangat mustahil bahwasannya kita tidak bisa membiayai sendiri pemutakhiran pelabuhan-pelabuhan di Indonesia dari anggaran pemerintah apalagi dalam kondisi saat ini yang mana pemerintah sudah bisa berhemat dalam segala hal.

Pelabuhan di Indonesia harus bisa dikembangkan dengan dana sendiri sehingga Pungutan Jasa Kepelabuhanan itu dapat dikembalikan untuk berbagai hal yang lain (seperti subsidi biaya logistik untuk trafik pengiriman barang ke Kawasan Timur) termasuk pemutakhiran pelabuhan-pelabuhan di Kawasan Timur itu sendiri. Pungutan Jasa Pelabuhan itu milik sendiri (tanpa pihak asing) dan dapat digunakan untuk kontribusi silang biaya logistik pengiriman barang.

Sebagaimana yang sudah kita sepakati dari awal, bahwa Negara Indonesia ini merupakan Negara dengan wilayah perairan yang terluas dan terbesar, bersinggungan dengan aturan hukum (positif), Indonesia hanya memiliki satu undang-undang yang mengatur tentang penggunaan laut. Undang-undang dimaksud adalah UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran yang disempurnakan dengan UU No. 17 Tahun 2008. Undang-undang tersebut digunakan untuk mengontrol dan mengawasi semua jenis kegiatan di perairan Indonesia, baik di darat maupun di laut sebagai objek vital perekonomian Negara Indonesia.

Dalam bekerjanya UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran ini, dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, dijelaskan dalam ketentuan menimbang bahwa, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2008, maka perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kepelabuhanan. Ketentuan Umum UU Pelayaran menjelaskan bahwa:<sup>7</sup>

“Pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan Maritim.”

Kegiatan pelayaran pada umumnya adalah mengangkut barang atau penumpang dari satu lokasi ke lokasi lain atau dari pelabuhan ke pelabuhan lain, keselamatan pelayaran dan perlindungan lingkungan maritim dari pencemaran bahan-bahan pencemar yang berasal dari kapal. Kegiatan itulah yang diatur dalam UU Pelayaran.

Di luar UU No. 17 Tahun 2008, masih terdapat peraturan atau undang-undang untuk kegiatan lain seperti perikanan, pariwisata, pertambangan migas di lepas pantai, dan sebagainya semua mengacu pada UU Pelayaran. Artinya, UU No. 17 Tahun 2008 sebagai aturan pokok yang mengatur mengenai kegiatan baik di darat maupun di laut. Jika kita kritisi, padahal, jenis kegiatan yang dilakukan sangat berbeda dengan kapal-kapal berlayar antar pelabuhan mengangkut barang atau penumpang. Contoh masalah keselamatan kapal-kapal ikan diatur tersendiri (*IMO Torremolenous Convention*) dan tidak diatur dalam *IMO SOLAS Convention*.

---

7 UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1).

Seharusnya, Indonesia sebagai negara kepulauan bisa memilah-milah peraturan atau undang-undang yang digunakan mengatur masing-masing kegiatan yang berbeda di perairan, serta yang berada di daratan. Hal ini sangatlah penting, sebab ketika wilayah darat (Pelabuhan), secara lebih bijak harus dibedakan aturannya, jangan sampai 'dipukul' rata, darat dan wilayah perairan sama saja, maka ini tidak akan mencerminkan ketertiban.

### **3. Sisi Lain Problematika di Pelabuhan: Hak Mengelola Pelabuhan Belajar dari Gugatan Terhadap PP No. 69 Tahun 2001**

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, *desentralisasi* bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara *desentralisasi* dan *sentralisasi* tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species desentralisasi* dan *sentralisasi*. Akan tetapi, pengertian *desentralisasi* tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, *desentralisasi politik (political decentralization)*, *desentralisasi administratif (administrative decentralization)*, *desentralisasi teritorial (territoriale decentralisatie)*, *desentralisasi jabatan (ambtelijke decentralisatie)*, *desentralisasi fungsional, otonomi dan medebewind*, dan sebagainya.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.

Walaupun begitu, beberapa batasan perlu diajukan sebagai bahan perbandingan dan bahasan dalam upaya menemukan pengertian yang mendasar tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai manifestasi dari politik *desentralisasi*. Salah satu batasan tentang *desentralisasi* yang sering dibahas adalah: "*Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or local bodies.*"<sup>8</sup> Batasan ini dimaksudkan untuk menjelaskan proses penyerahan wewenang dari pusat kepada organ di daerah melalui dua cara, yaitu melalui *deconcentration* atau *devolution*. Kalau *deconcentration* melalui delegasi kekuasaan kepada pejabat-pejabatnya di daerah, sedangkan *devolution* kepada badan-badan politik di daerah yang disebut pemerintah daerah.

Di sini, tidak dijelaskan isi dan keluasan kewenangan tersebut serta konsekuensi-konsekuensi apa penyerahan itu bagi organ-organ di daerah, karena itu adalah kompetensinya *politik desentralisasi*. Batasan itu lebih memfokuskan kepada bentuk-bentuk atau macam-macam *decentralization*. "*There are two principal forms of decentralization of governmental powers and functions are deconcentration to area offices of administration and devolution to state and local authorities.*"<sup>9</sup> Yang dimaksud dengan "*area offices of administration*" adalah suatu perangkat wilayah yang berada di luar kantor pusat. Kepada pejabatnya

---

8 United Nations, Technical Assistant Progame, *Decentralization for National and Local Development*, Departement of Economic and Social Affair, Division for Public Administration, New York: United Nations, 1962, hlm. 3.

9 United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Pracice with Special Reference to Developing Countries*, Department of Economics and Social Affair, New York: UN, 1961, hlm. 64.

oleh departemen pusat dilimpahkan wewenang dan tanggung jawab bidang tertentu yang bertindak sebagai perwakilan departemen pusat untuk melaksanakan fungsi bidang tertentu yang bersifat administratif tanpa menerima penyerahan penuh kekuasaan (*final authority*). Pertanggungjawaban akhir tetap berada pada departemen pusat (*the arrangement is administrative in nature and implies no transfer of final authority from the ministry, whose responsibility continues*).<sup>10</sup> Jadi, hal ini berbeda dengan *devolution*, di mana sebagian kekuasaan yang diserahkan kepada badan politik di daerah itu merupakan kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan, baik secara politik maupun administrasi. Sifatnya adalah penyerahan nyata berupa fungsi dan kekuasaan, bukan hanya sekedar pelimpahan. Dengan demikian bentuk *devolution* merupakan *type of arrangement having a political as well as an administrative character*.<sup>11</sup>

Dalam kenyatannya memang ada dua bentuk *decentralization*, yaitu yang bersifat *administratif* (*administrative decentralization*) dan yang bersifat *politik* (*political decentralization*). *Desentralisasi administratif* adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan dan tanggung jawab tertentu dalam mengembangkan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal. Kewenangan itu bervariasi, mulai dari penetapan peraturan-peraturan yang sifatnya '*pro-forma*' sampai kepada keputusan-keputusan yang lebih substansial.

---

10 United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries, Ibid*, hlm. 64.

11 United Nations, *Handbook of Public Administration, Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries, Ibid*.

Sedangkan *desentralisasi politik*, merupakan wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal.<sup>12</sup>

Terkait dengan pengelolaan pelabuhan, dalam hal ini Pemerintah Daerah menuntut pengelolaan pelabuhan diserahkan pemda setempat. Sebagaimana sesuai Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004. Sampai saat ini belum ada Pemda Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan mengelola pelabuhan, kewenangan mereka hanya sebatas membangun dan mengoperasikan pelabuhan. Padahal peran Pemda dalam bidang pelabuhan laut, diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Disebutkan, pemerintah daerah tidak hanya sebagai pelaksana (membangun dan mengoperasikan), tetapi berkewenangan mengelola pelabuhan laut, yaitu jenis pelabuhan pengumpan, dan pelabuhan sungai/danau.

Adapun tujuan otonomi daerah, yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing daerah. Hal itu diwujudkan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, serta prinsip dalam otonomi/desentralisasi. Karena itu tidak adil apabila pemerintah daerah tidak diberdayakan dengan adanya kewenangan pengelola pelabuhan, khususnya perikanan.

Dengan melihat peraturan perundang-undangan tersebut, sebenarnya ada peluang yang sangat strategis bagi pemda mendapatkan kewenangan mengelola pelabuhan ditinjau dari tujuan otonomi daerah di Indonesia dan prinsip keadilan, yaitu pemberdayaan. Di sini perlu dibentuk pengaturan yang memberikan kepastian hukum adanya

---

12 Bryant, Carolie dan Louise G., White, *Managing Development in the Third World*, terjemahan Rusyant, *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, LP3ES: Jakarta, 1987, hlm. 213-214.

kewenangan pemerintah daerah mengelola pelabuhan. Dalam hal ini aturan yang tepat adalah undang-undang dan peraturan pelaksanaannya secara rinci mengatur urusan bidang pelabuhan, sehingga tidak menimbulkan kekaburan norma dan interpretasi tidak tepat. Selain itu, perlu adanya Peraturan Daerah (Perda) yang dibentuk dengan memperhatikan pembentukan peraturan.

Pengelolaan pelabuhan daerah dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga pertumbuhan ekonomi di wilayah tersebut maju. Permasalahan lain adalah belum adanya anggaran dari APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) yang dikeluarkan pemerintah pusat, khususnya Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan yang diotonomikan. Padahal, sesuai UU Otonomi Daerah, seharusnya sudah dianggarkan. Selama ini dalam pembangunan dan pengelolaan pelabuhan, daerah belum dilibatkan. Pemerintah daerah hanya menyediakan lahan. Setelah lahan dibebaskan, pembangunan pelabuhan mulai dari kontraktor dan pengelolaan diambil pusat. Sebenarnya pembangunan pelabuhan bisa menggunakan anggaran DAK (Dana Alokasi Khusus) dan DAU (Dana Alokasi Umum), sehingga pelabuhan itu bisa dikelola pemerintah daerah.

Realitas di lapangan Sebanyak 57 kabupaten/kota sebenarnya sudah berusaha meminta hak pengelolaan pelabuhan dari PT Pelindo, menyusul gugatan uji materiil (*judicial review*) terhadap PP No. 69 Tahun 2001, tentang pelaksanaan teknis kepelabuhanan, yang dikabulkan MA (Mahkamah Agung). Puncak konflik terjadi dengan dikeluarkannya Kepmendagri No 112 Tahun 2003, tentang pembatalan Perda No. 1 Tahun 2001, Kepelabuhanan Kota Cilegon; dan Kepmendagri No. 53 Tahun 2003, tentang Pembatalan Perda No. 1 Tahun 2001, Kepelabuhanan Cilacap.

Di sisi lain, karena *desentralisasi* sudah menjadi komitmen nasional, maka upaya revisi UU No. 22 Tahun 1999 yang mengarah pada

*resentralisasi* tidak dapat dibenarkan. Dalam konteks sengketa kepelabuhanan ini, hanya ada dua alternatif kebijakan yang pantas dikembangkan, yakni revisi UU No. 22 Tahun 1999 secara tulus dengan prinsip *win-win solution*; atau melanjutkan proses *desentralisasi* dan menyerahkan pengelolaan pelabuhan kepada daerah, disertai dengan pembinaan teknis.

Di antara kedua alternatif di atas, opsi kedua menjadi pilihan yang paling rasional. Aspek negatif sejak digulirkannya kebijakan desentralisasi, telah tampak dengan upaya daerah yang menjurus pada terbangunnya *local kingdom* atau *bossism*. Kasus sengketa kepelabuhanan ini hanyalah salah satu cermin dari kekuasaan daerah yang semakin menguat. Namun di sisi lain, harus diakui pula bahwa UU No. 22 Tahun 1999 terlalu gegabah dalam mendesain format otonomi, sehingga memberi dasar yang sah bagi daerah untuk melakukan pengambil alihan aset maupun kewenangan tertentu yang selama ini dimiliki dan dijalankan pemerintah pusat.

Sementara semangat mempertahankan NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) sebagai negara "*unitaris*" masih sangat kuat. Wajar jika perbedaan persepsi antara pemerintah Pusat dan Daerah menjadi semakin meruncing. Salah satu puncak konflik ini seperti disebutkan di atas dengan keluarnya Kepmendagri No 112 Tahun 2003. Dipihak lain, karena desentralisasi sudah menjadi komitmen nasional, maka upaya revisi UU No. 22 Tahun 1999 yang mengarah kepada '*resentralisasi*', jelas tidak dapat dibenarkan. Jika dicermati lebih dalam anatomi permasalahan ini, sesungguhnya daerah tidak memiliki alasan yang kuat untuk mengambil alih pelabuhan. Artinya, argumen yang mendukung pengelolaan pelabuhan oleh Pemda, sangatlah lemah karena hanya mengandalkan pada basis yuridis berupa putusan MA (Mahkamah Agung) yang mengabulkan uji materiil terhadap PP No. 69 Tahun 2001, namun kurang meyakinkan dari segi urgensi, efektivitas

dan manfaat pengambil alihan pengelolaan tersebut bagi masyarakat daerah. Namun, dalam konteks ini kewenangan pengelolaan pelabuhan bukan termasuk kewenangan yang dikecualikan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UU No. 22 Tahun 1999. Selain itu, Pasal 119 menegaskan bahwa kawasan pelabuhan termasuk kewenangan kabupaten atau kota.

Pengelolaan pelabuhan menjadi wewenang pemda setelah 27 pasal dalam PP No. 69 Tahun 2001 dibatalkan oleh MA (Mahkamah Agung), dengan demikian, PT Pelindo hanya operator di kawasan pelabuhan, karena regulator kepelabuhanan menjadi wewenang Pemda (Pemerintahan Daerah). Penempatan UPT (Unit Pelaksana Teknis) Dephub di daerah akan menimbulkan *overlapping* tugas dan kewenangan dengan aparaturnya hubungan laut di daerah. Di samping itu, hal ini juga menyebabkan terganggunya kinerja daerah sekaligus bertabrakan dengan Kepmendagri No. 130-67 Tahun 2002. Perda kepelabuhanan itu diperlukan pemda karena pelaksanaan kewenangan pengelolaan pelabuhan di daerah sering memicu konflik atau benturan dengan PT Pelindo. Hal tersebut dibutuhkan karena hak pelabuhan dapat mendatangkan *income* daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di berbagai bidang (Pendapatan umum berbagai Pemda yang telah memiliki Perda Pengelolaan Pelabuhan).

Secara legal formal, kewenangan pelabuhan telah didesentralisasikan terhadap daerah. Hal ini terlihat dari ketentuan Pasal 119 UU No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan;

“Kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota, sebagaimana dimaksud Pasal 11, berlaku juga di kawasan otorita yang terletak dalam daerah otonom, meliputi badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehu-

tanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain sejenis.”

Ketentuan tersebut diperkuat Pasal 7 yang mengatur kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama.

Meski demikian, Pasal 10 UU ini mengatur secara lebih khusus (*lex specialis*) tentang kewenangan daerah di wilayah laut, yang meliputi lima rincian kewenangan, yakni:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut.;
2. Pengaturan kepentingan administratif;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh Daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; dan
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara. Pelaksanaan kelima kewenangan itu sendiri dibatasi hanya empat mil laut, atau sepertiga dari batas laut provinsi sepanjang 12 mil laut.

Pembatasan “wilayah kerja” tersebut tidak identik dengan batas administratif wilayah. Artinya, kewenangan kabupaten atau kota di wilayah laut mencakup area 0-4 mil laut, kewenangan provinsi mencakup area 0-12 mil laut, dan kewenangan pemerintah pusat, meliputi wilayah pesisir (0 mil laut) hingga batas luar teritorial negara Indonesia (zona ekonomi eksklusif). Di mana kewenangan daerah di wilayah laut ini lebih dimaknakan sebagai “manajemen pelabuhan”, dan bukan “penguasaan pelabuhan”.

Hal lain pengertian pengelolaan pelabuhan sesungguhnya bukan dalam arti sempit sebagai pengelolaan dermaga dan infrastruktur fisik pelabuhan lainnya, tetapi menyangkut keselamatan lalu lintas pelayaran, sistem navigasi dan persandian, perizinan kapal yang akan berlabuh atau berlayar, administrasi bongkar muat, dan sebagainya. Kewenangan teknis seperti itu sangat mensyaratkan kemampuan yang handal dari SDM (Sumber Daya Manusia) dan perangkat sistem kediklatan pendukungnya. Tanpa *human-ware* yang memadai, maka pengambilalihan pengelolaan pelabuhan hanya akan mendatangkan kerugian baik bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat di wilayah tersebut.

Mengenai klasifikasi atau hirarki pelabuhan, sebenarnya PP No. 69 Tahun 2001 telah membuat pengaturan yang jelas. Di sini, pelabuhan dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu pelabuhan nasional dan internasional yang dikelola PT Pelindo; pelabuhan regional yang dikelola pemerintah provinsi; dan pelabuhan lokal yang pengelolannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota.

Jika klasifikasi semacam ini dapat dilaksanakan secara konsisten, akan memperjelas pembagian kewenangan dan mekanisme hubungan antara pusat, provinsi, dan kabupaten atau kota. Namun dalam praktiknya, tidak ada kriteria yang jelas memasukkan pelabuhan dalam kategori nasional atau internasional, regional, atau lokal.

Sebagai contoh, Pelabuhan Brebes yang semestinya merupakan pelabuhan lokal pada kenyataannya dikategorikan sebagai pelabuhan regional yang berarti masih dalam kewenangan Kanwil Dephub Jawa Tengah. Hal tersebut mengakibatkan daerah tidak bisa mendapatkan pemasukan dari sektor kelautan yang secara nyata dijamin UU No. 22 Tahun 1999, atas kondisi tersebut, semestinya tidak perlu terjadi konflik pengelolaan pelabuhan yang berlarut-larut. Pemerintah tinggal melakukan pengaturan ulang tentang klasifikasi pelabuhan beserta

kriteria-kriteria yang jelas. Kemudian menetapkan jenis pelabuhan mana yang didesentralisasikan, atau yang didekonsentrasikan, atau yang masih disentralisasikan. Agar tidak menimbulkan interpretasi yang beragam serta potensi konflik di kemudian hari, maka penetapan pola pengelolaan pelabuhan harus disertai rincian kewenangan secara detail.

Polemik wewenang hak pengelolaan pelabuhan di daerah menjadi 'bom waktu' yang akan segera meledak. Pasalnya, banyak daerah hanya jadi penonton saja dengan keberadaan pelabuhan yang seharusnya menjadi pemasukan pendapatan kas daerah.

Satu hal yang paling ironis dari kasus di atas adalah bahwa inti persoalan direduksi menjadi konflik kepentingan. Artinya, yang dipermasalahkan hanyalah "siapa yang berhak untuk mengelola pelabuhan", dan bukan pada pertanyaan tentang "siapa yang lebih mampu mengelola pelabuhan demi kemajuan pembangunan dan pelayanan umum di daerah" atau "mekanisme apa yang paling efektif untuk mengelola pelabuhan itu".

Kondisi ini secara tidak langsung membenarkan anggapan bahwa pangkal dari seluruh sengketa antara Pusat dengan Daerah, tidak lebih dari sekedar rebutan "rejek" belaka. Padahal, manajemen pemerintahan yang ideal adalah sebuah proses yang mengkompromikan antara kepentingan demokratisasi dan pemberdayaan disatu sisi, dengan kepentingan efisiensi di sisi lain. Artinya, desentralisasi luas wajib didukung sepanjang mampu menghadirkan sosok Pemda yang lebih efektif dalam bekerja dan lebih prima dalam kinerja. Dalam hal kapasitas Pemda belum memadai, maka keberadaan aparat propinsi maupun pusat, sesungguhnya adalah sesuatu yang logis.

Dalam konteks pengelolaan pelabuhan, tidak menjadi soal siapapun yang memegang peran regulator ataupun operator, asalkan

dapat menghasilkan keuntungan bersama (*mutual benefit*). Moda kerjasama yang layak dikembangkan disini adalah pemilikan saham PT Pelindo secara bersama-sama. Sebagai pemegang saham, daerah akan memiliki kontrol dan akses pengambilan keputusan strategis yang berhubungan dengan pelabuhan tersebut sebesar nilai saham yang ditanamkan, tanpa keharusan mengelola pelabuhan itu sendiri.

Selain itu, saran Menko Perekonomian agar ke-57 pemerintah daerah membentuk badan kerja sama (*konsorsium*) guna membangun dan mengelola pelabuhan, layak pula dipertimbangkan secara cermat. Yang diperlukan sekarang adalah adanya payung hukum yang jelas tentang wewenang pengelolaan pelabuhan, serta berbagai implikasi yang timbul dari pengelolaan tersebut.

Sebagai contoh, jika pelabuhan dikelola oleh daerah, harus pula dijamin adanya *profit sharing* antara Pusat dengan Daerah serta antara daerah yang menguasai pelabuhan dengan daerah lain yang menggunakan jasa pelabuhan tersebut. Pada saat yang bersamaan, juga dibutuhkan adanya itikad baik dari pihak-pihak yang bersengketa untuk duduk bersama mencari penyelesaian terbaik. "Perang dalil" yang bertujuan sempit untuk mencari kemenangan pribadi dan mengalahkan pihak lain, sudah saatnya dibuang jauh-jauh. Sebab, keselamatan dan kesejahteraan rakyat adalah hukum yang tertinggi (*salus populi suprema lex*), dan itulah yang harus diperjuangkan bersama. Kebiasaan lama aparat kita untuk berlindung atas nama kepentingan masyarakat namun sesungguhnya ada kepentingan lain yang tersembunyi, hendaknya ditinggalkan jauh-jauh.

## **B. DWELLING TIME: POLEMIK YANG MENDERA PELABUHAN TANJUNG PRIOK**

Indonesia adalah Negara yang kaya akan Sumber Daya Alamnya, laut adalah salah satu bentuk dari kekayaan Negara Indonesia ini. Wilayah Negara Indonesia, sebagian besar adalah laut (kelautan), tidak bisa dipungkiri kekayaan laut di Indonesia sangatlah besar. Sejak zaman purbakala Indonesia dikenal memiliki kekayaan laut yang sangat kaya akan keragamannya, sehingga menjadi rebutan oleh bangsa-bangsa penjajah agar dapat dikuras kekayaan lautnya.

Luas laut Indonesia yang mencapai 5,8 juta km<sup>2</sup>, terdiri dari 0,3 juta km<sup>2</sup> perairan teritorial, 2,8 juta km<sup>2</sup> perairan pedalaman dan kepulauan, 2,7 juta km<sup>2</sup> Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE),<sup>13</sup> serta terdiri lebih dari 17.500 pulau, menyimpan kekayaan yang luar biasa. Jika dikelola dengan baik, potensi kelautan Indonesia diperkirakan dapat memberikan penghasilan lebih dari 100 miliar dolar AS pertahun. Namun yang dikembangkan kurang dari 10 persen.<sup>14</sup>

Indonesia merupakan kawasan kepulauan terbesar di dunia yang terdiri dari sekitar 18.108 pulau besar dan kecil. Termasuk dalam kawasan kepulauan ini adalah pulau-pulau besar seperti Sumatera, Jawa, sekitar tiga perempat Borneo, Sulawesi, kepulauan Maluku dan pulau-pulau kecil di sekitarnya, dan separoh bagian barat dari pulau Papua dan dihuni oleh ratusan suku bangsa.<sup>15</sup> Pulau-pulau ini terben-

---

13 Menurut UU No. 05 Tahun 1983 Tentang Zona Eksklusif Ekonomi Pasal 2, dinyatakan bahwa: Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia adalah jalur di luar dan berbatasan dengan laut wilayah Indonesia sebagaimana ditetapkan berdasarkan undang-undang yang berlaku tentang perairan Indonesia yang meliputi dasar laut, tanah di bawahnya dan air di atasnya dengan batas terluar 200 (dua ratus) mil laut diukur dari garis pangkal laut wilayah Indonesia.

14 C. Drake, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1989, hlm. 16-18.

15 W.F. Wetheim, *Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change*, The Hague: W. van Hoeve, 1969. Hlm: 16-37. Lihat juga A.S. Walcott, *Java and her neighbors: A traveler's note in Java, Celebes, the Moluccas and Sumatra*, New York and London: Knickerbocker Press, 1914, hlm. 1. Lihat juga Koninklijke Paketvaart Maatschappij,

tang dari timur ke barat sejauh 6.400 km dan sekitar 2.500 km jarak antara utara dan selatan. Garis terluar yang mengelilingi wilayah Indonesia adalah sepanjang kurang lebih 81,000 km dan sekitar 80 persen dari kawasan ini adalah laut.<sup>16</sup>

Di dalam daerah yang demikian luas ini terkandung keanekaragaman baik secara geografis, ras maupun kultural yang seringkali menjadi kendala bagi proses integrasi nasional. Dengan konstruksi kewilayahan yang semacam itu laut merupakan unsur yang dominan dalam sejarah Indonesia.

Dalam ilmu kelautan, dikenal adanya istilah ALKI (Laut Kepulauan Indonesia) merupakan Alur laut yang ditetapkan sebagai alur untuk pelaksanaan Hak Lintas Alur Laut Kepulauan berdasarkan konvensi hukum laut internasional. Alur ini merupakan alur untuk pelayaran dan penerbangan yang dapat dimanfaatkan oleh kapal atau pesawat udara asing di atas laut tersebut untuk dilaksanakan pelayaran dan penerbangan damai dengan cara normal. Penetapan ALKI dimaksudkan agar pelayaran dan penerbangan internasional dapat terselenggara secara terus menerus, langsung dan secepat mungkin serta tidak terhalang oleh perairan dan ruang udara teritorial Indonesia. ALKI ditetapkan untuk menghubungkan dua perairan bebas, yaitu Samudera Hindia dan Samudera Pasifik. Semua kapal dan pesawat udara asing yang mau melintas ke utara atau ke selatan harus melalui ALKI.<sup>17</sup>

Dengan laut yang maha luas itu, potensi ekonomi laut Indonesia diperkirakan mencapai 1,2 triliun dollar AS per tahun, atau dapat

---

*KPM: Official yearbook 1837-1938*, Batavia: De Unie, 1938, hlm. 37. Lihat juga S. Ali, 'Inter-island shipping', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 3 (1966), hlm. 27.

16 T.H. Purwaka, *Indonesian interisland shipping: An assessment of the relationship of government policies and quality of shipping services* (Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1989) 3-5. Lihat juga Laode M. Kamaluddin, *Indonesia sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi*, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, 2005, hlm. 1.

17 [http://id.wikipedia.org/wiki/Alur\\_Laut\\_Kepulauan\\_Indonesia:\\_ALKI](http://id.wikipedia.org/wiki/Alur_Laut_Kepulauan_Indonesia:_ALKI).

dikatakan setara dengan 10 kali Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2012. Oleh karena itu, apabila seluruh potensi kelautan ini dikelola dengan baik maka diperkirakan 85% perekonomian nasional bakal sangat bergantung pada sumber daya kelautan.

Namun, terlepas dari melimpahnya kekayaan laut di Wilayah Negara Indonesia, dalam sejarah tercatat kalau bangsa Indonesia ini pernah mengalami penjajahan yang sangat luar biasa. Tidak dapat dipungkiri bahwa sejak 17 Agustus 1945 Indonesia telah menjadi bangsa yang merdeka. Namun demikian pada waktu itu kemerdekaan tersebut lebih bersifat politis. Secara politis sejak saat itu bangsa Indonesia telah menyatakan dirinya bebas dari belenggu kolonialisme bangsa lain, namun di bidang kehidupan yang lain seperti ekonomi dan hukum, Indonesia masih belum dapat lepas sepenuhnya dari bekas kolonialis Belanda. Di bidang ekonomi, hampir semua perusahaan besar dan menengah masih dimiliki oleh orang-orang Belanda ataupun orang asing lainnya. Bahkan Indonesia pada saat belum mampu untuk segera melakukan dekolonisasi sistem ekonomi. Cita-cita untuk mengganti sistem ekonomi kolonial yang bersifat kapitalistik ke sistem ekonomi nasional yang berbasiskan keadilan sosial membutuhkan waktu yang sangat panjang dari yang diperkirakan sebelumnya. Bahkan gagasan untuk membangun ekonomi berdikari (mandiri) yang diproyeksikan menjadi sistem ekonomi nasional juga kandas sejalan dengan runtuhnya kepemimpinan presiden yang pertama (Soekarno).

Dekolonisasi (*decolonization; colonization*) atau penjajahan di bidang hukum bahkan menjadi persoalan yang sangat pelik yang hingga saat ini jauh dari tuntas. Di samping masih banyak materi hukum dan produk undang-undang yang dipakai begitu saja oleh pemerintah Indonesia, juga paradigma atau ideologi hukum kolonial Belanda itu sendiri masih belum banyak mengalami perubahan meskipun telah

merdeka 65 tahun lebih. Seorang pengamat hukum dan konstitusi mengatakan:<sup>18</sup>

“Sampai sekarang pun reformasi hukum belum menampakkan hasilnya. Bahkan boleh dibilang berjalan di tempat untuk tidak mengatakan mengalami kegagalan. Sebab sekalipun selama ini kita telah menghasilkan begitu banyak perundang-undangan, namun secara substansial belum ada artinya karena bagian terbesar dari hukum pokok yang berlaku sekarang masih merupakan peninggalan kolonial Belanda. Itu berarti secara ideologi hukum sebenarnya kita belum beranjak dari paradigma hukum kolonial. Ideologi hukum kolonial sudah jelas tidak mengakui adanya kesamaan derajat di depan hukum di antara sesama warga (diskriminatif), bersifat represif, otoriter dan feodalistik.”

Salah satu contoh warisan hukum kolonial Belanda yang lebih berpihak pada penguasa yang sering menjadi bahan perdebatan adalah *haatzaai artikelen* (pasal-pasal penyebarluasan perasaan permusuhan dan kebencian dalam masyarakat terhadap pemerintah yang sah) dalam KUH-Pidana (Kitab Undang-undang Hukum Pidana). Dalam Pasal 154 dikatakan, barang siapa di depan umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian atau penghinaan terhadap Pemerintah RI, dihukum penjara selama-lamanya tujuh tahun. Dalam hal ini penafsiran terhadap “perasaan permusuhan”, “kebencian” dan “penghinaan” menjadi monopoli penguasa.

Suatu hal yang sangat menarik adalah bahwa *dekolonisasi* yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia di bidang hukum laut

---

18 R.H. Siregar, *Reformasi Hukum, Apa Kabar?*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2005/08/25/Editor/edit01.htm> (Dikunjungi tanggal 01 Mei 2015).

(*maritime law*) berhasil dengan sangat gemilang. Di tengah-tengah kondisi perekonomian yang masih bergantung kepada Belanda dan negara-negara Barat lainnya, Indonesia sangat berani melakukan dekolonisasi hukum laut meskipun mendapat tantangan dari Belanda dan Amerika, yaitu dengan keluarnya Deklarasi Djuanda tanggal 13 Desember 1957. *Dekolonisasi* hukum laut ini pada akhirnya bukan hanya berdimensi nasional tetapi juga memiliki implikasi pada tataran internasional.<sup>19</sup>

Sebagai negara kepulauan dengan wilayah perairan yang sangat luas, Indonesia hanya memiliki satu undang-undang yang mengatur tentang penggunaan laut. Undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Undang-undang tersebut digunakan untuk mengontrol dan mengawasi semua jenis kegiatan di perairan Indonesia.

Negara Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, dengan memiliki kepulauan yang tersebar dari sabang sampai merauke tentu sarana transportasi laut menjadi salah satu tumpuan aktivitas distribusi lalu lintas barang dan penumpang. Salah satu pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan mobilitas dan distribusi barang dan penumpang adalah peran dan fungsi dari pelabuhan.<sup>20</sup>

Pelabuhan sebagai salah satu simpul denyut nadi pertumbuhan ekonomi suatu bangsa akan selalu berkembang mengikuti dinamika perekonomian suatu bangsa. Meningkatnya arus perdagangan dan perkembangan teknologi perkapalan mengharuskan pelabuhan untuk selalu meningkatkan segala *infrastruktur* dan kinerja organisasinya ke

---

19 Hussin Nordin, *Trade and Society in the Straits of Melaka*, Singapore: NUS & NIAS Press, 2007, hlm. 45-47.

20 Peran dan fungsi dari pelabuhan dapat di lihat dalam Pasal 1 ayat 16 UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

arah yang lebih baik yang pada akhirnya bermuara pada peningkatan mutu layanan kepada pengguna jasa.

Pada dasarnya pelayanan yang diberikan oleh pelabuhan adalah pelayanan terhadap kapal dan pelayanan terhadap muatan (barang dan penumpang). Secara teoretis, sebagai bagian dari mata rantai transportasi laut, fungsi pelabuhan adalah tempat pertemuan (*interface*) dua moda angkutan atau lebih serta *interface* berbagai kepentingan yang saling terkait.

Untuk menjalankan fungsi tersebut, maka dalam operasionalnya diatur oleh institusi-institusi yang memiliki kapasitas dan otoritas penuh untuk melaksanakan berbagai regulasi yang berkaitan dengan aktivitas pelayanan di pelabuhan. Menurut UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran dan PP No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhan, instansi pelaksana kegiatan di pelabuhan meliputi; Otoritas Pelabuhan, PT. Pelindo, Bea Cukai, Imigrasi, Dinas Kesehatan dan Badan Karantina Pertanian, Karantina Perikanan, dan Tumbuh-tumbuhan.

Sementara itu, pengelolaan pelabuhan sendiri terdapat perubahan setelah di terbitkan UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, yaitu Sebelum tanggal 7 mei 2008 Pelindo (Pelabuhan Indonesia) menjadi satu satunya badan yang menangani dan mengurus masalah pelabuhan secara monopoli, meliputi hak sebagai badan *regulator* (pembuat aturan dan kebijakan), *fasilitator* (pemberi fasilitas infrastruktur) dan *operator* (urusan kepelabuhan itu sendiri). Setelah tanggal 7 Mei 2008 setelah lahirnya undang-undang pelayaran, Pelindo tidak lagi memonopoli ke-3 (tiga) badan urusan tersebut. Pelindo hanya berperan sebagai operator, di mana sebagai badan regulator dan fasilitator adalah pemerintah.

Selanjutnya menurut PP No. 61 Tahun 2009 tentang kepelabuhan memberi batasan mengenai Pelabuhan adalah:

Tempat yang terdiri atas daratan dan perairan di sekitarnya dengan batas-batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan pengusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang dan bongkar muat barang, berupa terminal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan/keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi.<sup>21</sup>

Dari pengertian pelabuhan di atas, dapat dimaknai tiga aspek, yakni aspek fisik geografis, aspek fungsi umum sebagai tempat berlangsungnya kegiatan pemerintahan dan ekonomi, yang berarti di pelabuhan terdapat berbagai kegiatan berupa pelayanan publik. Sedangkan fungsi yang bersifat khusus, pelabuhan sebagai tempat yang berhubungan dengan aktivitas kapal. Pelabuhan sebagai tempat untuk kegiatan pelayanan publik berarti sebagai tempat dalam memberikan layanan kepada masyarakat dalam hal ini adalah pengguna jasa pelabuhan.

Ketentuan umum UU Pelayaran menyebutkan bahwa pelayaran adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas angkutan di perairan, kepelabuhan, keselamatan dan keamanan, serta perlindungan lingkungan maritim. Kegiatan pelayaran pada umumnya adalah mengangkut barang atau penumpang dari satu lokasi ke lokasi lain atau dari pelabuhan ke pelabuhan lain, keselamatan pelayaran dan perlindungan lingkungan maritim dari pencemaran bahan-bahan pencemar yang berasal dari kapal. Kegiatan itulah yang diatur dalam UU Pelayaran. Undang-Undang ini disusun dalam upaya menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi dalam lingkungan strategis nasional dan internasional sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi, peran serta swasta dan persaingan usaha serta otonomi daerah maupun akuntabilitas penyelenggara Negara.

Upaya demikian dimaksudkan dalam kerangka lebih memungkinkan pencapaian tujuan nasional yang tetap berorientasi pada Pancasila dan UUD 1945, antara lain untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah dan mengukuhkan kedaulatan negara. Tetapi banyak kalangan yang menilai bahwa dalam batang tubuh UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran terdapat pasal-pasal multi tafsir dan dapat ditafsirkan sesuai kepentingan masing-masing pihak, sehingga menimbulkan masalah yang krusial.

Misalnya saja, sebagai pesaing BUMN (Badan Usaha Milik Negara) Pelabuhan, yang sering diartikan untuk boleh dengan serta merta ikut mempunyai hak dan boleh beroperasi pada pelabuhan yang sudah dikelola oleh PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Sementara penafsiran formal dari BUMN Pelabuhan adalah mengacu pada Pasal 344 UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang dapat diartikan BUP (Badan Usaha Pelabuhan) dan secara otomatis bertindak sebagai operator pada fasilitas terminal yang sudah dikelola selama ini, sehingga kegiatan bongkar muat barang pada terminal tersebut dilaksanakan oleh PT Pelabuhan Indonesia.

Pasal 344 UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran juga dijelaskan bahwa masa transisi UU itu adalah 3 tahun, oleh karena maka sejak 7 Mei 2011, PT Pelabuhan Indonesia harus sudah beroperasi sebagai Terminal Operator. Sejalan dengan UU tersebut, maka berdasarkan SK (Surat Keputusan) Menteri Perhubungan No. KP. 88 Tahun 2011 Tanggal 14 Februari 2011 Tentang Pemberian Usaha kepada PT Pelabuhan Indonesia II sebagai Badan Usaha Pelabuhan (BUP). Dalam melaksanakan operasional di Terminal, PT Pelabuhan Indonesia II menyadari tidak mungkin mengabaikan para pelaku usaha, terutama Perusahaan Bongkar Muat (PBM) yang selama ini melakukan kegiatan di atas

---

21 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 1 PP No. 61 Tahun 2009.

fasilitas yang dikelolanya,<sup>22</sup> karena inti dari UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran adalah, meniadakan monopoli, memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada BUMN (Badan Usaha Milik Negara), BUMD (Badan Usaha Milik Daerah), Badan Usaha Pelabuhan (BUP) milik perseorangan dan swasta untuk melakukan pengusaha di pelabuhan. Undang-undang ini juga memberi peluang sangat terbuka bagi pelaku usaha untuk bersama-sama membangun pelabuhan yang terjaga eksistensi, produktivitas serta kualitas layanan jasanya. Artinya, setiap pelaku usaha sesuai dengan peran, fungsi dan bidang usahanya memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan usaha di pelabuhan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Namun realitas selama ini, kalangan pelaku dan praktisi di sektor kepelabuhanan menilai keberadaan UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran justru menghambat kinerja pelabuhan di Tanah Air. Pelabuhan-pelabuhan di Tanah Air justru sulit memacu produktivitas untuk menjalin kerja sama dengan pihak ketiga (swasta), akibatnya program ekspansi menjadi terkendala. Sesungguhnya semangat Undang-Undang Pelayaran yang memisahkan fungsi regulator dan operator sudah tepat, demikian juga semangat untuk membuka peluang bagi swasta di sektor kepelabuhanan, namun sayang implementasinya malah jauh dari nilai kompetisi karena undang-undang itu justru menciptakan konsep monopoli baru.

Di lapangan (PT Pelindo II-Tanjung Priok) implementasi dari UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran ini sangatlah menekan biaya tinggi di pelabuhan serta memperlancar rantai logistik nasional dengan meniadakan monopoli. Namun dalam pelaksanaannya ada beberapa hal yang perlu dicermati yaitu terdapatnya permasalahan yang muncul

---

22 Hal ini telah terangkum secara jelas dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan.

yakni sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Rendahnya produktivitas bongkar muat barang di pelabuhan yang disebabkan antara lain: Kurangnya infrastruktur; Merupakan tanggung jawab pemerintah atau kewajiban dari BUMN (Badan Usaha Milik Negara) pelabuhan sebagai pengelola dan pelaksana aktivitas di pelabuhan;
2. Sejauh mana peran pemerintah dalam hal ini Kementerian Perhubungan dalam pemeliharaan alur pelayaran dan alat-alat keselamatan pelayaran, terutama sejak terjadi likuidasi terhadap fungsi dan peran Kantor Wilayah Departemen Perhubungan;
3. Kurang terasas keterpihakan pemerintah dalam memfasilitasi maupun proteksi terhadap industri pelayaran dalam negeri, termasuk bunga kredit perbankan dalam pembangunan kapal di galangan kapal dalam negeri dan pembelian kapal baru untuk penambahan dan perkuatan armada, agar tercipta keseimbangan jumlah kapal berbendera nasional dengan kapal-kapal berbendera asing, dalam menerapkan asas *cabotage* sesuai dengan Inpres 5 tahun 2005 tentang industri pelayaran nasional;
4. Rendahnya investasi sektor industri yang mampu mendorong *hinterland* menjadi daerah pendukung kinerja pelabuhan pada sebagian besar wilayah pelabuhan Indonesia, yang mengakibatkan masih tingginya ongkos angkutan ke pelabuhan bongkar;
5. Masih jeleknya kondisi infrastruktur jalan dan jembatan yang menjadi penyebab tingginya biaya angkutan darat dari daerah penghasil komoditi unggulan pelabuhan;
6. Belum jelasnya pelaksanaan kebijakan *road map* angkutan multi moda, yang mengakibatkan tingginya beban yang harus ditanggung oleh moda angkutan jalan raya, dengan dampak

---

23 Saut Gurning, *Majalah Dermaga*, Edisi 150, Mei 2011.

mahalnya biaya pemeliharaan jalan dan jembatan, sementara itu kontribusi angkutan cepat dan massal untuk memanfaatkan moda angkutan kereta api masih belum signifikan.

Terdapatnya beberapa kelemahan pada UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran tersebut antara lain, menimbulkan monopoli baru. Sebelum adanya undang-undang ini, PT Pelabuhan Indonesia dapat bermitra dengan swasta untuk mengembangkan pelabuhan, tapi sekarang PT Pelabuhan Indonesia harus sendiri tak perlu mengajak swasta karena dia dianggap Operator biasa yang statusnya sama dengan swasta, dengan kondisi ini, maka akan tercipta monopoli baru.

Penjelasan Undang-Undang Pelayaran menyebutkan, bahwa fungsi regulator dilakukan oleh Port Authority atau Otoritas Pelabuhan. seharusnya yang memiliki fungsi itu adalah PT Pelabuhan Indonesia I-IV, fungsi regulator pula yang kemudian melakukan tender atas proyek-proyek pembangunan dan pengembangan di pelabuhan yang dikelolanya. Seharusnya fungsi port authority itu tetap di PT Pelabuhan Indonesia, bukan oleh Otoritas Pelabuhan yang terdiri para pegawai negeri di Kementerian Perhubungan yang sudah 25-30 tahun tidak pernah mengurus pelabuhan, karena untuk jadi port authority harusnya yang tahu betul soal bisnis dan komersial.

Selain permasalahan UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang banyak menghambat usaha atau kinerja pelabuhan, juga terdapat permasalahan yang sangat kronis yakni *dwelling time* (masa sandar kontainer di pelabuhan atau waktu tunggu) di pelabuhan Tanjung Priok Jakarta.<sup>24</sup> Berdasarkan hasil dari pengamatan penulis, dibandingkan dengan Negara lain di Asia Tenggara, pelabuhan di Indonesia masih

---

<sup>24</sup> *Bergegas Mempercepat Masa Sandar*, Majalah Warta Bea Cukai II Edisi 479, Oktober 2014, hlm. 6-7.

tertinggal dari segi *dwelling time*. Untuk pengelolaan paling baik adalah pelabuhan di Singapura, yang bisa selesai dalam sehari. Masalah utama lamanya *dwelling time* adalah dalam hal administrasi (dokumentasi). Sedangkan untuk pengelolaan dari sisi fisik barang, sudah lebih baik sejak beberapa tahun yang lalu. Atau hemat penulis, hal yang pokok mendapat sorotan dari *dwelling time*, adalah masalah tata kelola kepelabuhanan.

Sebagai langkah awal penulis menilai, bahwa tiga (3) problem utama yang menjadi penyebab lamanya waktu inap barang atau waktu tunggu (*dwelling time*) di pelabuhan Tanjung Priok, adalah:

1. Biaya kontainer menginap masih sangat murah, bahkan ada yang mencapai Rp2.200 per meter kubik, sehingga banyak ruang di Pelabuhan Tanjung Priok yang berpotensi menjadi gudang dan menghambat pergerakan. Coba kita renungkan, bayar parkir sekarang Rp4.000 per jam, dikali 24 jam itu. Masa biaya kontainer di Pelabuhan lebih murah? akibatnya di Pelabuhan jadi gudang. Kalau jadi gudang, maka barang menumpuk dengan demikian *movement* akan susah;
2. Koordinasi otoritas pelabuhan dengan Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) yang dikelola masing-masing pihak;
3. Misalnya kontainer yang *long stay*, Ini tidak bisa kalau dibuat begini terus, mau sampai kapan? Karena kalau terlalu lama akan berubah menjadi gudang dan harus ada upaya menyelesaikan ini.

Praktik di lapangan menunjukkan bahwa administrasi dokumen, biasanya ada yang disebut dengan *pre-custom clearance*, *custom clearance*, dan *post custom clearance*.<sup>25</sup> Persoalannya, 60% dari waktu tersebut, hanya ada di *pre-custom clearance*. Tantangan yang terjadi

---

25 Majalah *Warta Bea Cukai*, Edisi Mei 2013.

adalah bagaimana supaya dokumen itu bisa diserahkan sebelum kawal masuk ke Indonesia. Hal ini sangatlah sulit dilakukan di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta.

*Dwelling time*, sebetulnya permasalahan Tata Kelola Kepelabuhanan, bukan persoalan pidana, namun penulis tidak menutup mata dan telinga, kasus yang sampai hari ini (2015 buku ini sedang di kerjakan secara intens) hangat dibicarakan mengenai *dwelling time*, adalah kasus dugaan suap dan gratifikasi proses *dwelling time* peti kemas di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta.<sup>26</sup>

Polemik yang terjadi di pelabuhan tanjung priok tentang *dwelling time*, adalah merupakan masalah nasional dan merupakan masalah bersama, namun banyak pihak menganggap masalah *dwelling time* merupakan tanggung jawab bea cukai. *Dwelling time* merupakan isu standar yang dihadapi oleh seluruh negara yang *concern* pada kinerja perdagangan internasionalnya. Studi tentang *dwelling time* juga dilakukan hampir di seluruh negara yang kemudian hasilnya dipublikasikan. Hasil studi semacam inilah yang kemudian dijadikan *benchmark* untuk mengukur efisiensinya. Indonesia sendiri menginginkan *dwelling time* di Tanjung Priok mendekati Jepang, yaitu 3-4 hari.

*Dwelling time* merupakan masalah *efisiensi* pelabuhan. Proses layanan di pelabuhan dapat dikelompokkan dalam subproses-subproses yang masing-masing merupakan tanggung jawab pihak tertentu yang tidak bisa saling dicampuri. Proses percepatan *dwelling time* di Tanjung Priok telah diamanahkan semua pihak di bawah koordinasi Kemenko Perekonomian yang eksekusinya banyak dilakukan oleh Tim Persiapan *National Single Window* (NSW) dan Tim Sislognas. Penerapan sistem TIK (Teknologi Informasi dan Komunikasi) Ditjen Bea dan Cukai telah memberi andil tidak sedikit dalam menekan *dwelling*

---

26 "Kasus Dwelling Time 5 Tersangka, 32 Saksi", Koran *Suara Pembaruan*, Senin, 24 Agustus 2015.

*time* dan memperlancar arus logistik pada proses *Pre-Clearance* dan *Post-Clearance*, di antaranya dengan pengembangan *Auto-Gate System*, *Integrated Cargo Release System (i-Cares)*, *KPPT*, dan *TPFT* (Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu).

Polemik dalam usaha kepelabuhan tersebut di atas, layak mendapatkan sorotan utama dalam kajian hukum laut, pelayaran, maupun hukum ekonomi mengingat saat ini berlangsungnya MEA (Masyarakat Ekonomi Asean), sebab jalur laut adalah jembatan untuk mewujudkan terjalinnya kerjasama antara Negara dengan Negara Republik Indonesia, yang diaktualisasikan dengan kepelabuhanan. Maka, dalam hal ini Pemerintah perlu segera mendorong *efisiensi* pelabuhan dan mengatur sistem trayek pelayaran menjelang Masyarakat Ekonomi Asean. Sebab, berdasarkan tinjauan di lapangan untuk saat ini, baru industri penerbangan saja yang masuk salah satu sektor jasa tersebut, sedangkan industri pelayaran diprediksi pada tahap berikutnya.

Maka dengan demikian, pemerintah perlu segera mengejar kesiapan industri pelayaran terkait dengan rencana MEA (Masyarakat Ekonomi Asean), khususnya menyangkut dengan penekanan biaya logistik nasional yang kini masih mencapai 26% dari PDB (Produk Domestik Bruto). Hal ini, harus kita tekankan sebab Indonesia tidak bisa begitu saja bangga dengan pertumbuhan populasi angkutan laut yang mencapai 13.000 kapal, jika biaya transportasi laut masih mahal ketimbang negara lainnya. Misalkan kita contohkan, untuk pengiriman kontainer 20 TEU (*Twenty foot Equivalent unit*) dari Jakarta ke Kendari lebih mahal ketimbang barang harus dioper menggunakan kereta api menuju Surabaya untuk kemudian dikirim ke Kendari. Kondisi ini lantaran persaingan antar operator pelayaran pada beberapa trayek tidak berimbang.

Mengapa hal tersebut di atas merupakan persoalan yang mendesak dalam kepelabuhan nasional di Negeri ini, artinya pihak pelabuhan harus mendukung demi tercapainya pelabuhan nasional yang ikut berpartisipasi dalam memajukan MEA (Masyarakat Ekonomi Asean) 2015 saat ini, kita lihat saja polemik yang terjadi tahun 1965 nilai tukar uang di pasar bebas naik dari Rp 1.400,- menjadi Rp 36.000,- per dolar AS dan nilai tukar ekspor utama dalam perdagangan bebas turun dari 27% menjadi 6%. Dorongan moneter untuk melakukan ekspor gelap menjadi lebih kuat. Dari kegiatan perdagangan luar negeri memang semua devisa harus diserahkan kepada pemerintah. Perseorangan tidak diperkenankan menyimpan valuta asing. Impor harus dengan ijin dan sering dibatasi dengan ketat. Bila seseorang ingin mengimpor barang secara tidak resmi maka ia harus mengambil jalan tidak resmi pula untuk memperoleh valuta asing guna membayar impornya. Bagi eksportir, mengekspor secara gelap adalah satu-satunya jalan yang tampak.<sup>27</sup>

Akibat memburuknya perdagangan laut Indonesia, nilai ekspor Indonesia cenderung menurun pada rata-rata tingkat tahunan 0,4% antara 1950 dan 1968. Dari 1966-1967 nilai ekspor mengalami kenaikan 8% dari US \$ 714 juta menjadi US \$ 770 juta berkat naiknya harga minyak bumi sampai 11%.<sup>28</sup> Rata-rata laju pertumbuhan volume ekspor selama 1950-1966 adalah 0,8% setahun. Sejak tahun 1967 laju pertumbuhan jauh lebih tinggi, rata-rata 19,7% per tahun selama 1966-1970. Fluktuasi besar dalam harga komoditas internasional yang cenderung menurun dan ditafsirkan pada tingkat rata-rata tahunan 0,8% antara 1950 dan 1960 kebanyakan ditunjukkan oleh nilai ekspor. Nilai impor juga mengalami kecenderungan menurun, terutama terjadi

---

27 C.G.F. Simkin, *et al.*, *Perdagangan Tidak Tercatat Indonesia*, P.T. Badan Penerbit Indonesia Raya: Jakarta, 1975, hlm. 24-26.

28 Lembaga Pertahanan Maritim, *Pembinaan Potensi Maritim*, ALRI, Lembaga Pertahanan Maritim, Agustus Jakarta, 1968, hlm. 2-3.

pada tahun 1952, 1956, dan 1961. Setelah tahun 1966 suatu masa pertumbuhan yang bertahan dimulai dan impor tumbuh dengan rata-rata laju tahunan 21% selama 1966-1970.<sup>29</sup>

Hal di atas menunjukkan bahwa, selama puluhan tahun keberadaan pelabuhan Indonesia, masih tetap melekat dengan stigma buruk. Ini karena pengelolaannya yang tidak maksimal; aturan hukum yang belum jelas; serta aturan yang masih tumpang tindih, dan kapasitas pelabuhan kalah dari pelabuhan negeri tetangga (Singapura). Hal ini juga, merupakan kelemahan dalam Undang-undang Pelayaran (UU No. 17 Tahun 2008).

Kelemahan ini menjadi berkah bagi negara-negara tetangga, potensi devisa menguap ke negara-negara lain yang bertetangga dengan Indonesia. Padahal, dua pertiga wilayah Indonesia adalah lautan. Ribuan pulau berjajar dari Sabang sampai Merauke. Keuntungan yang lain, yaitu letak geografis Indonesia yang berada di persilangan rute perdagangan dunia. Potensi ini apabila dioptimalkan, akan menjadi sumber devisa negara yang sangat besar.

Sebagai negara kepulauan, peranan pelabuhan sangat vital dalam perekonomian Indonesia. Kehadiran pelabuhan yang memadai berperan besar dalam menunjang mobilitas barang dan manusia di negeri ini. Pelabuhan menjadi sarana paling penting untuk menghubungkan antar pulau maupun antar negara. Namun ironisnya, kondisi pelabuhan-pelabuhan yang ada di Indonesia saat ini sudah ketinggalan zaman.

Data World Economic Forum dalam laporan *The Global Competitiveness Report 2011-2012* menyebutkan, bahwa:<sup>30</sup>

---

29 Phyllis Rosendale, "The Indonesian Terms of Trade 1950-1973", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume XI nomer 3, Nopember 1975, hlm. 52-53.

30 <http://www.bappenas.go.id/blog/penurunan-peringkat-daya-saing-indonesia-tahun-2012/>.

Kualitas infrastruktur pelabuhan Indonesia buruk. Berada di peringkat ke-103. Dibanding negara anggota ASEAN lainnya, Indonesia jauh tertinggal. Malaysia saja menempati urutan ke-15, Singapura peringkat pertama, dan Thailand ke-47. Rendahnya rating pelabuhan Indonesia tidak terlepas akibat pelayanan bongkar muat barang yang tidak efektif dan efisien. Padahal, pelabuhan sebagai image perekonomian negara di mata dunia internasional.

Indonesia juga kalah dalam produktivitas bongkar muat yang parah, dan pengurusan dokumen kepabeuan yang lama. *Global Competitiveness Report 2010-2011* menyebutkan, kualitas pelabuhan di Indonesia hanya bernilai 3,6, jauh di bawah Singapura yang nilainya 6,8 dan Malaysia 5,6.<sup>31</sup>

Para pengusaha pun sudah lama mengeluhkan buruknya fasilitas kepelabuhanan di Indonesia. Untuk bersandar dan bongkar muat, sebuah kapal harus antre berhari-hari menunggu giliran. Seringkali, waktu tunggu untuk berlabuh jauh lebih lama ketimbang waktu untuk berlayar. Melihat buruknya kondisi pelabuhan itu, tak heran bila investor enggan berinvestasi di bidang perkapalan. Akibatnya, distribusi barang antar pulau pun tersendat. Dampak lanjutannya, harga barang melonjak dan pembangunan ekonomi tersendat.

Rasanya sulit untuk memahami mengapa Indonesia bisa “tenang” menyaksikan kondisi pelabuhan yang ketinggalan zaman. Dalam 30 tahun terakhir, nyaris tidak ada proyek pembangunan infrastruktur kepelabuhanan yang memadai dan signifikan. Padahal, Pelabuhan Tanjung Priok pernah menjadi unggulan di kawasan Asia. Akibat keterlambatan penanganan kargo, banyak kapal menghindari Tanjung

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

Priok. Untuk keperluan ekspor impor, kapal-kapal asing memilih untuk berlabuh di Singapura dan Malaysia.

Persoalan yang tengah terjadi di Pelabuhan, baik infrastruktur, pelayanan publik, maupun hukum yang mengatur tentang kepelabuhanan adalah bagian integral yang menyelimuti bobroknya usaha kepelabuhanan di Negara ini. Pemilihan topik permasalahan dengan tema "Politik Hukum Tata Kelola Kepelabuhanan Nasional", sangatlah relevan untuk dikaji saat ini, sebab kondisi saat ini sudah sangat mengkhawatirkan terutama terkait dengan keadaan ekonomi Negara Indonesia. Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi dan modernisasi masih saja diperdebatkan. Perdebatan ini merupakan sebagian dari perdebatan yang lebih luas, tentang peranan hukum di dalam masyarakat. Lembaga hukum adalah salah satu di antara lembaga atau pranata-pranata sosial, seperti juga halnya keluarga, agama, ekonomi, perang atau lainnya.<sup>32</sup>

Untuk mengatasi hal tersebut, Hukum bagaimanapun sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat di dalam segala aspeknya, apakah itu kehidupan sosial, kehidupan politik, budaya, pendidikan apalagi yang tak kalah pentingnya adalah fungsinya atau peranannya dalam mengatur kegiatan ekonomi.

Dalam kegiatan ekonomi inilah justru hukum sangat diperlukan karena sumber-sumber ekonomi yang terbatas di satu pihak dan tidak terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi di lain pihak sehingga konflik antara sesama warga dalam memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut akan sering terjadi.<sup>33</sup>

---

32 T. Mulya Lubis, ed., *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 1986, hlm. ix.

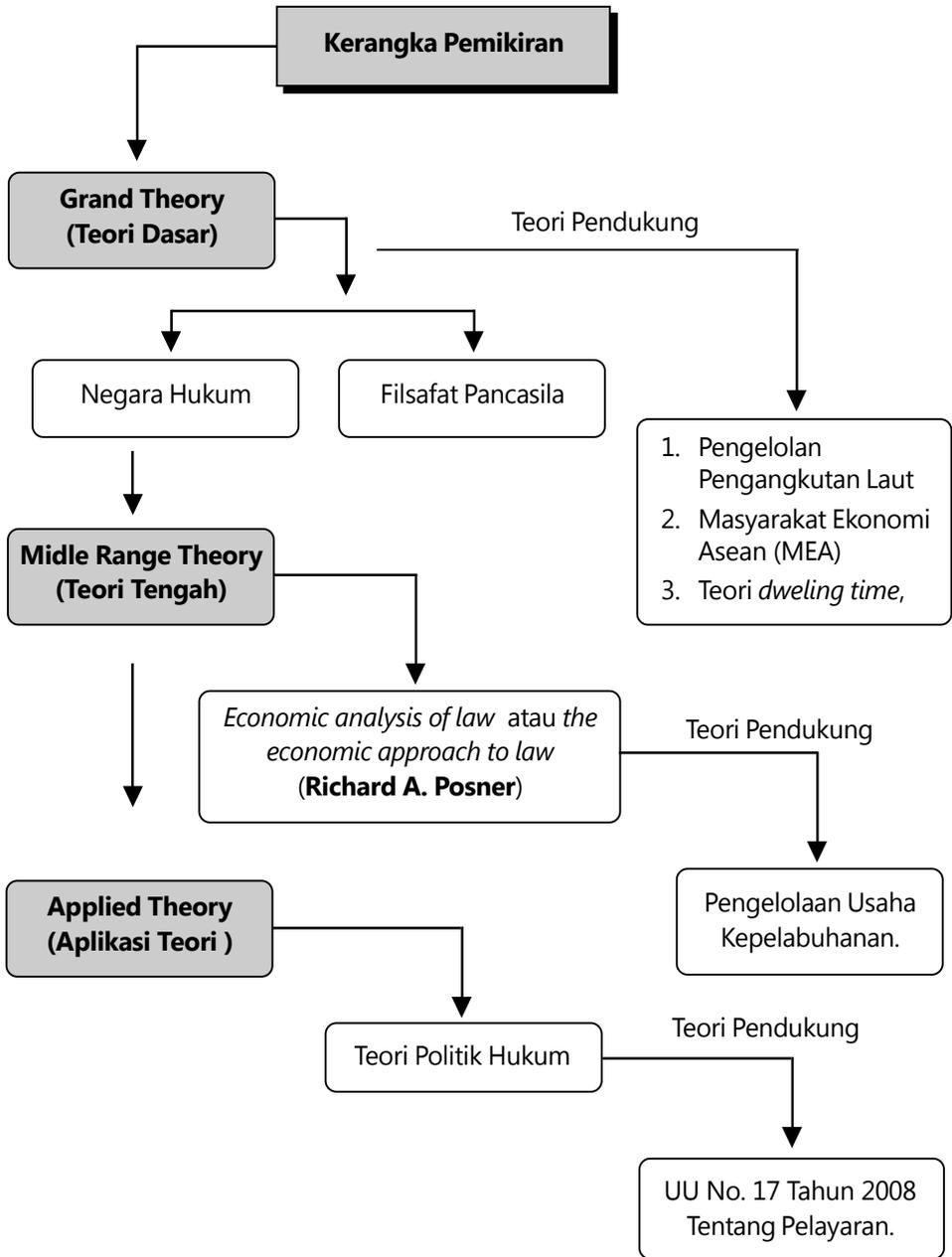
33 Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya: Yogyakarta, 2002, hlm. v.

Namun demikian, berdasarkan pengalaman umat manusia sendiri, peranan hukum tersebut haruslah terukur sehingga tidak mematikan inisiatif dan daya kreasi manusia yang menjadi daya dorong utama dalam pembangunan ekonomi. Oleh karenanya timbul pertanyaan sampai sejauh mana hukum harus berperan, dengan cara bagaimana hukum itu harusnya berperanan dan kepada siapa hukum itu mendelegasikan peranannya dalam kegiatan nyata dari perikehidupan ekonomi warganya. Hal yang terakhir ini perlu diperjelas karena hukum itu sendiri merupakan adagium yang abstrak meskipun dinyatakan dalam simbol-simbol bahasa yang lebih dapat bersifat aktif dan nyata bila dilakukan oleh suatu institusi atau lembaga yang ditunjuknya.

### C. DESAIN PENULISAN BUKU INI

Penulisan buku ini, diihlami oleh tiga teori besar, yakni, *grand Theory*. Dalam level teori ini, penulis menggunakan teori Negara Hukum dan Filsafat Pancasila, yang kemudian diaplikasikan kepada hal-hal atau yang menyangkut asumsi-asumsi dasar tentang Pengelolaan Pengangkutan Laut, Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), serta teori *dweling time* (Waktu tunggu), kemudian di lanjutkan dengan level *Middle Range Theory*, dalam hal ini penulis akan menyinggung tentang *economic analysis of law* atau *the economic approach to law* (Analisis Ekonomi Terhadap Hukum) dari **Richard A. Posner**, kemudian, penulis aplikasikan ke dalam teori Pengelolaan Usaha Kepelabuhanan. Terakhir adalah level *Applied Theory*, yakni teori yang akan digunakan oleh penulis adalah Teori Politik Hukum, yang akan diaplikasikan ke dalam bentuk politik hukum yang tertuang di dalam UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Berikut adalah kerangka atau desain pemikiran dalam penulisan buku:



Salah satu tujuan Negara Indonesia terdapat dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yang berbunyi, "Memajukan kesejahteraan umum". Jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 33 Ayat (2) dan (3) dari UUD 1945 yang meneguhkan penguasaan Sumber Daya Alam (SDA) yang ada di Indonesia oleh negara jelas merupakan bentuk monopoli negara atau pemerintah terhadap kekayaan alam yang ada di Indonesia. Sehingga atas dasar ini adanya program subsidi untuk kebutuhan pokok rakyat jelas merupakan konsekuensi logis atas bentuk monopoli Sumber Daya Alam (SDA) tersebut oleh negara. Kalau subsidi terhadap kebutuhan pokok rakyat tanpa terkecuali dihapuskan/ditiadakan, maka hal itu merupakan pengkhianatan terhadap tujuan negara kita yaitu "memajukan kesejahteraan umum".

Tujuan negara yang lain juga tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu "mencerdaskan kehidupan bangsa", merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah dalam peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM), sehingga rakyat mampu meningkatkan kesejahteraannya sendiri yang pada gilirannya tidak selalu bergantung pada subsidi yang diberikan oleh pemerintah, walaupun subsidi tersebut harus tetap diberikan, namun rakyat tentu tidak akan keberatan subsidi tersebut diatur ke arah sasaran yang lebih membutuhkan.

Dalam era globalisasi yang menekankan pada kehidupan ekonomi pasar di mana pertumbuhan dan kesejahteraan ekonomi rakyat sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar bebas, keadaan ini jelas bangsa/rakyat Indonesia belum siap menindaklanjutinya karena di samping SDA (Sumber Daya Alam) Indonesia sebagian besar sudah terlanjur dikuasai oleh para kapitalis (para investor) dan sebagian besar cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak juga dikuasai oleh orang asing, sehingga menjadi lebih sulit bagi pemerintah untuk mengembalikan posisi yang ada saat ini ke arah seperti yang dimaksud di dalam Pasal 33 ayat (2) yang berbunyi,

“cabang-cabang produksi penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”.

Asumsi dari tujuan negara itu adalah merupakan perwujudan dari Negara Hukum, atau sering kita dengar dengan istilah *rule of law* sebagaimana sering kita nyatakan secara fasih. **ECW Wade** dan **Godfrey Philips**,<sup>34</sup> menyatakan terdapat tiga konsep mengenai *Rule of Law* yaitu:

1. *The Rule of Law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat yang dalam pandangan tradisi barat lahir dari alam demokrasi;
2. *The Rule of Law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum;
3. *The Rule of Law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci oleh peraturan-peraturan hukum baik substantif maupun hukum acara.

Berbagai unsur dari pengertian *Rule of Law* tersebut haruslah dilaksanakan secara keseluruhan, bukan sepotong-sepotong, dan dalam waktu bersamaan. Pengecualian dan penangguhan salah satu unsurnya akan merusak keseluruhan sistem.

Penyelenggaraan negara mempunyai peranan yang sangat penting dan menentukan untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan tujuan nasional dan menegakkan hukum sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam kurun waktu lebih dari tiga puluh tahun, penyelenggara negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga penye-

---

34 H.S. Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: sistem, kelembagaan, prosedur implementasi, dan kepentingan negara berkembang*. UI Press: Jakarta, 2000, hlm. 1-4.

lenggaraan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi karena adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden. Kekuasaan Presiden begitu besar, karena sistem yang dianut membuka peluang untuk itu di mana presiden mempunyai juga kekuasaan di bidang legislatif, yudikatif, administratif, diplomatik dan militer. Di samping itu infrastruktur politik belum sepenuhnya berperanserta dalam menjalankan fungsi kontrol yang efektif terhadap penyelenggara negara.

Konsep negara hukum merupakan konsep yang sangat populer dalam perkembangan negara-negara modern, dalam sejarah dikenal dua konsep yang sangat berpengaruh berkenaan dengan negara hukum, yaitu *rechtstaat* dan *the rule of law*. Istilah '*rechtstaat*' mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah lama menjadi wacana. Sementara istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya buku dari **Albert Venn Dicey** tahun 1885 dengan judul *Introduction to the study of law of the constitution*.<sup>35</sup>

Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dan konsep *rule of law*, meskipun dalam perkembangan dewasa ini tidak lagi dipermasalahkan perbedaan keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarah pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar. Konsep *rechtstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutisme* sehingga sifatnya *revolusioner*, sebaliknya konsep *rule of the law* berkembang secara *evolusioner*.

Para pendiri bangsa Indonesia telah merumuskan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "*Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka*". Jika diperhatikan

---

35 Plato, *The Laws*, *Penguin Classics*, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.

rumusan tersebut mengandung pengakuan atas dua unsur pokok yaitu: Hukum dan Kekuasaan. Kedua unsur ini dalam penyelenggaraan negara tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena di dalam kenyataan, hukum tidak dapat ditegakkan tanpa ada kekuasaan, sebaliknya kekuasaan tanpa hukum dapat melenceng ke arah negara totaliter atau otokrasi dan anarkhis yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan RI (Republik Indonesia).

Filsafat Pancasila yang dimaksud dalam penulisan buku ini, merupakan filsafat yang menaungi tegaknya Negara Hukum Indonesia. Pancasila merupakan filsafat negara yang lahir sebagai '*collectieve Ideologie*' (cita-cita bersama) dari seluruh bangsa Indonesia. Dikatakan sebagai filsafat, karena Pancasila merupakan hasil perenungan jiwa yang mendalam yang dilakukan oleh '*the founding father*' kita, kemudian dituangkan dalam suatu "sistem" yang tepat.<sup>36</sup>

Sebagai filsafat, Pancasila memiliki karakteristik sistem filsafat tersendiri yang berbeda dengan filsafat lainnya, yaitu antara lain:

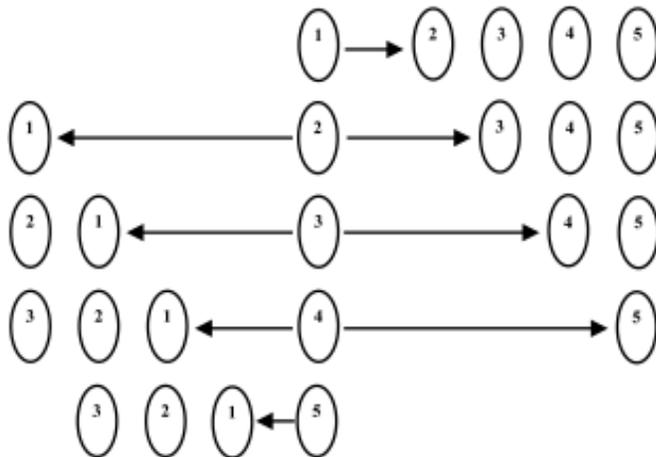
1. Sila-sila Pancasila merupakan satu-kesatuan sistem yang bulat dan utuh (sebagai suatu totalitas). Dengan pengertian lain, apabila tidak bulat dan utuh atau satu sila dengan sila lainnya terpisah-pisah, maka itu bukan Pancasila.
2. Susunan Pancasila dengan suatu sistem yang bulat dan utuh itu dapat digambarkan sebagai berikut:

---

36 Kaelan, *Filsafat Pancasila sebagai Filsafat Bangsa Negara Indonesia*, Makalah pada Kursus Calon Dosen Pendidikan Kewarganegaraan, Jakarta, 2005. Lihat pula: Notonagoro, *Pengertian Dasar bagi Implementasi Pancasila untuk ABRI*, Departemen Pertahanan dan Keamanan, Jakarta, 1971.



Dalam susunan yang lain dapat juga digambarkan sebagai berikut:



Keterangan gambar sebagai berikut:

1. Sila 1, meliputi, mendasari dan menjiwai sila 2, 3, 4, 5
2. Sila 2, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, dan mendasari dan menjiwai sila 3, 4, 5
3. Sila 3, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, 2, dan mendasari dan menjiwai sila 4, 5
4. Sila 4, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, 2, 3 dan mendasari dan menjiwai sila 5
5. Sila 5, diliputi, didasari, dijiwai sila 1, 2, 3, 4

Berdasarkan konsep Negara Hukum dan Pancasila sebagai landasan utamanya, maka peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah pengelolaan Pelabuhan, harus mendapatkan sorotan utama dalam menyelenggarakan usaha kepelabuhanan, mengingat negara ini adalah Negara Hukum, di antaranya UU No. 17 Tahun 2008, UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota, PP Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan, sebelumnya di aturan di dalam PP No. 69 Tahun 2001, serta UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah pengelolaan pelabuhan secara khusus adalah PP No. 69 Tahun 2001. Dalam Pasal 11 PP No. 69 Tahun 2001 disebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan nasional, internasional dan *hub port* (pengumpul) diserahkan kepada BUMN (Badan Usaha Milik Negara), dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Namun demikian, di sisi lain, UU No.32 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 1999 mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah.

Penerapan dari peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintahan terjadi gesekan, terutama dalam hal interpretasi. Di satu pihak, Pemda merasa memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan yang menjadi yurisdiksi pusat (seperti yang tercantum Pasal 11 PP No.69 Tahun 2001). Pertimbangan interpretasi ini adalah asas *lex superiori derogat legi inferiori*. Bahwa PP tidak boleh bertentangan dengan UU yang hirarkhinya lebih tinggi, yaitu UU No.32 Tahun 2004.

Sementara, pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Perhubungan dan PT Pelindo berpijak pada asas *lex specilais derogat legi*

*generalis*. Alasannya, bahwa baik UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No. 34 Tahun 1999 tidak mengatur baik secara *eksplisit* maupun *implisit* mengenai pengelolaan pelabuhan. Sehingga persoalan ini harus tunduk pada PP No. 69 tahun 2001, selama PP ini belum diubah.

Polemik yang terjadi di pelabuhan (khususnya Pelabuhan Tanjung Priok-Jakarta), adalah masalah *dwelling time*. Persoalan *dwelling time* sudah sangat teknis dan melibatkan banyak instansi. Jadi memang tak mungkin ditangani hanya oleh seorang Menteri BUMN (Badan Usaha Milik Negara).

Menurut definisi World Bank (2011),<sup>37</sup> *dwelling time* adalah:

Waktu yang dihitung mulai dari suatu petikemas (kontainer) dibongkar dan di angkat (unloading) dari kapal sampai petikemas tersebut meninggalkan terminal pelabuhan melalui pintu utama.

Sedangkan standar internasional, memberikan pengertian *dwelling time*, bahwa lama waktu petikemas (kontainer) berada di Pelabuhan, sebelum berada di Pelabuhan sebelum memulai perjalanan baik darat menggunakan *truk* atau kereta api.<sup>38</sup>

Proses yang menentukan lamanya *dwelling time* di Pelabuhan terbagi atas tiga tahap, yakni *pre-clearance*, *customs clearance*, dan *post-clearance*. Tiap tahap ada "penguasanya". Berikut adalah penjelasan ketiga tahap *dwelling time* tersebut:<sup>39</sup>

1. *Pre-clearance* adalah: Proses peletakan petikemas di tempat penimbunan sementara (TPS) di pelabuhan dan penyiapan dokumen pemberitahuan impor barang (PIB);

---

37 World Bank, dalam *Warta Bea Cukai*, *op.cit.*, hlm. 6-7.

38 *Ibid.*, hlm. 7.

39 *Ibid.*, hlm, 7-8.

2. *Customs clearance* adalah: Proses pemeriksaan fisik petikemas (khusus untuk jalur merah), lalu verifikasi dokumen-dokumen oleh Bea Cukai dan pengeluaran surat persetujuan pengeluaran barang (SPPB);
3. *Postclearance* adalah saat petikemas di angkut ke luar kawasan pelabuhan dan pihak pemilik petikemas melakukan pembayaran ke *operator* pelabuhan.

Berikut adalah hasil studi dari World Bank, yang menggambarkan tentang proses *dwelling time*:



Kemudian sebagai pelengkap dalam teori ini, penulis juga mengkaji tentang Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). MEA adalah bentuk integrasi ekonomi ASEAN dalam artian adanya system perdagangan bebas antara negara-negara ASEAN. Indonesia dan sembilan negara anggota ASEAN lainnya telah menyepakati perjanjian

Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) atau ASEAN *Economic Community* (AEC).<sup>40</sup>

Pada KTT di Kuala Lumpur, Desember 1997 para pemimpin ASEAN memutuskan untuk mengubah ASEAN menjadi kawasan yang stabil, makmur, dan sangat kompetitif dengan perkembangan ekonomi yang adil, dan mengurangi kemiskinan dan kesenjangan sosial-ekonomi (ASEAN Vision 2020).

Pada KTT Bali pada bulan Oktober 2003, para pemimpin ASEAN menyatakan bahwa Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) akan menjadi tujuan dari integrasi ekonomi regional pada tahun 2020, ASEAN *Security Community* dan Komunitas Sosial-Budaya ASEAN dua pilar yang tidak terpisahkan dari Komunitas ASEAN. Semua pihak diharapkan untuk bekerja secara yang kuat dalam membangun Komunitas ASEAN pada tahun 2020.

Selanjutnya, Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN yang diselenggarakan pada bulan Agustus 2006 di Kuala Lumpur, Malaysia, sepakat untuk memajukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dengan target yang jelas dan jadwal untuk pelaksanaan.

Pada KTT ASEAN ke-12 pada bulan Januari 2007, para Pemimpin menegaskan komitmen mereka yang kuat untuk mempercepat pembentukan Komunitas ASEAN pada tahun 2015 yang diusulkan di ASEAN Visi 2020 dan ASEAN Concord II, dan menandatangani Deklarasi Cebu tentang Percepatan Pembentukan Komunitas ASEAN pada tahun 2015 Secara khusus, para pemimpin sepakat untuk mempercepat pembentukan Komunitas Ekonomi ASEAN pada tahun 2015 dan untuk mengubah ASEAN menjadi daerah dengan perdagangan bebas

---

40 Sjamsul Arifin (et al), *Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), 2015: memperkuat sinergi ASEAN di tengah KOMPETENSI Global*, PT. elexmedia Komputendi: Jakarta, 2008, hlm. 4-6.

barang, jasa, investasi, tenaga kerja terampil, dan aliran modal yang lebih bebas.

Dalam level *Midle range theory*, penulis menggunakan *Law and economic* atau *Economic Analsis of law* dari **Richard A. Posner**. Pendekatan Hukum dan Ekonomi terhadap kajian-kajian hukum pada umumnya berkaitan dengan peran hukum dalam pengalokasian sumber-sumber daya ekonomi secara efisien.<sup>41</sup>

Bidang Analisis Ekonomi Atas Hukum, atau yang umumnya dikenal sebagai *Economic Analysis of Law* dianggap muncul pertama kali melalui pemikiran *utilitarianisme* **Jeremy Bentham** (1789), yang menguji secara sistemik bagaimana orang bertindak berhadapan dengan insentif-insentif hukum dan mengevaluasi hasil-hasilnya menurut ukuran-ukuran kesejahteraan sosial (*social welfare*). Pemikiran *utilitarianisme* hukum **J. Bentham** tersebut tersebar dalam tulisan-tulisannya berupa analisis atas hukum pidana dan penegakannya, analisis mengenai hak milik (hukum kepemilikan), dan *substantial treatment* atas proses-proses hukum.

Namun pemikiran **J. Bentham** tersebut sempat tidak populer lagi hingga sampai tahun 1960-an, dan baru berkembang pada awal tahun 1970-an, dengan dipelopori oleh pemikiran-pemikiran dari **Ronald Coasei** (1960), dengan artikelnya yang membahas permasalahan *eksternalitas* dan tanggung jawab hukum; **Becker** (1968), dengan artikelnya yang membahas kejahatan dan penegakan hukum; **Calabresi** (1970), dengan bukunya mengenai hukum kecelakaan; dan **Posner** (1972), dengan buku teksnya yang berjudul *Economic Analysis of Law* dan penerbitan *Journal of Legal Studies*.<sup>42</sup>

---

41 Jennifer Davvis, *Intellectual Property Law*. Oxford: Oxford University Press, 2005. hlm. 6.

42 Louis Kaplow & Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999, hlm. 1-3.

Secara garis besar Analisis Ekonomi Atas Hukum menerapkan pendekatannya untuk memberikan sumbangan pikiran atas dua permasalahan dasar mengenai aturan-aturan hukum. Yakni analisis yang bersifat *positive* atau *descriptive*, berkenaan dengan pertanyaan apa pengaruh aturan-aturan hukum terhadap tingkah laku orang yang bersangkutan (*the identification of the effects of a legal rule*); dan analisis yang bersifat *normative*, berkenaan dengan pertanyaan apakah pengaruh dari aturan-aturan hukum sesuai dengan keinginan masyarakat (*the social desirability of a legal rule*).

Pendekatan yang dipakai Analisis Ekonomi Atas Hukum terhadap dua permasalahan dasar tersebut, adalah pendekatan yang biasa dipakai dalam analisis ekonomi secara umum, yakni menjelaskan tingkah laku, baik manusia secara perorangan maupun perusahaan-perusahaan, yang berwawasan ke depan (*forward looking*) dan rasional, serta mengadopsi kerangka kesejahteraan ekonomi untuk menguji keinginan masyarakat.<sup>43</sup>

**Steven Shavell**, professor di Harvard Law School, menjelaskan lebih lanjut mengenai analisis yang bersifat deskriptif dan normatif dari Analisis Ekonomi Atas Hukum dengan mengemukakan manfaat atau tujuan akhir dari analisis dimaksud.

Dengan analisis deskriptif dapat dikatakan rasional, bilamana orang bertindak untuk memaksimalkan tujuan atau keuntungan yang diharapkannya. Sebagai contoh adalah pertanyaan mengapa orang sangat berhati-hati dalam mengendarai kendaraannya, walaupun misalnya orang tersebut mempunyai asuransi, dapat dijawab dengan kemungkinan bahwa ia tidak mau mengalami luka akibat kecelakaan, adanya ketentuan mengenai tanggung jawab atau adanya risiko diajukan ke pengadilan.

---

43 Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*, Materi "Harvard University Online Course", <http://www.hls.edu/>, Chapter 1, hlm; 1-2.

Sedangkan dengan analisis normatif dapat diterangkan bahwa satu aturan hukum tertentu lebih baik dari aturan hukum lain bilamana memberikan level tertinggi bagi ukuran kesejahteraan sosial. Contoh yang dapat diberikan misalnya bilamana masyarakat menghendaki untuk meminimalisasi jumlah kecelakaan lalu lintas, maka aturan hukum yang terbaik adalah yang memberikan hukuman atau sanksi bagi penyebab-penyebab kecelakaan.<sup>44</sup>

Analisis Ekonomi Atas Hukum tidak terbatas pada dua permasalahan dasar sebagaimana dijelaskan di atas, namun meluas pada setiap penggunaan prinsip-prinsip ekonomi terhadap permasalahan-permasalahan hukum dan kebijakan publik. Hal ini dapat dilihat dari pengertian *Economic Analysis of Law* yang diberikan oleh William and Mary School of Law dalam ensiklopedia *online*-nya sebagai berikut:

*"A study of many applications of economic reasoning to problems of law and public policy including economic regulation of business; antitrust enforcement; and more basic areas such as property rights, tort and contract law and remedies, and civil or criminal procedures. No particular background in economics is required; relevant economic concepts will developed through analysis of various legal applications."*<sup>45</sup>

Sebagai aplikasi dari analisis ekonomi terhadap hukum, penulis mencoba untuk menuangkannya, menjadikannya sebagai pisau analisis (*tool of analysis*) terhadap asas *No Service No Pay*, hal ini tertuang di dalam Pasal 109 UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, bahwa *"Setiap pelayanan jasa kepelabuhanan dikenakan tarif sesuai dengan jasa yang disediakan"*. Artinya tarif jasa kepelabuhanan akan digunakan

---

44 *Ibid.*, hlm. 1.

45 website resmi William and Mary School of Law, <http://www.wm.edu/>.

sebagai landasan teoretis untuk menyusun konsep hukum kepelabuhanan, sebagaimana yang dicita-citakan dalam buku ini.

Dalam hal ini, yang dimaksud dengan jasa adalah pemberian suatu kinerja atau tindakan tak kasat mata yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat '*intangible*' (tidak berwujud fisik). Umumnya jasa diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan, di mana interaksi antara pemberi jasa dan penerima jasa mempengaruhi hasil jasa tersebut.

"Jasa" didefinisikan oleh **Philip T. Kotler** dan **Kevin Lane Keller**,<sup>46</sup> bahwa:

"Setiap tindakan atau kinerja yang dapat ditawarkan satu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan sesuatu. Produksinya mungkin saja terkait atau mungkin juga tidak terkait dengan produk fisik."

Jasa memiliki karakteristik yang membedakannya dari produk berupa barang, karakteristik utama yang membedakan jasa dengan barang adalah sifat jasa yang tidak dapat dilihat (tidak nyata) di samping keterlibatan konsumen secara aktif dalam proses penyampaian jasa. Jasa mempunyai empat karakteristik utama yang mempengaruhi rancangan program pemasaran, yaitu:

1. *Intangibility* (tak berwujud);

Artinya, Jasa merupakan suatu perbuatan, kinerja, atau usaha sehingga jasa hanya dapat dikonsumsi tetapi tidak dapat dimiliki. Kualitas jasa dapat diwujudkan melalui tempat, orang, peralatan, bahan-bahan komunikasi, simbol, dan harga. Oleh karena itu,

---

46 Philip T Kotler & Kevin Lane Keller, *Marketing Management*, Prentice Hall: Yew York, 2012.

penyedia jasa harus mampu mengubah jasa yang tidak berwujud menjadi manfaat yang konkret.

2. *Inseparability* (tak terpisahkan);

Jasa adalah *inseparable*, karena biasanya jasa dihasilkan dan dikonsumsi secara bersamaan. Oleh karena itu jasa tidak dapat dipisahkan tempat atau waktu dari sarana produksi atau produsen yang menghasilkannya. Dengan demikian, kehadiran konsumen sangat diperlukan dalam bisnis jasa. Dalam hal ini kesetiaan konsumen sering kali terkait dengan kinerja orang yang menyajikan jasa tersebut dan bukan semata-mata pada produsennya.

3. *Variability* (keragaman);

Jasa bersifat sangat berbeda karena pada umumnya jasa merupakan *nonstandardized output*, artinya banyak variasi kualitas dan jenis, tergantung pada siapa, kapan, dan di mana jasa tersebut dihasilkan. Hal ini dikarenakan kepuasan konsumen terhadap layanan jasa yang diterimanya mempengaruhi mutu penyedia jasa tersebut.

4. *Perishability* (tidak tahan lama);

Jasa merupakan komoditas yang tidak tahan lama. Dengan kata lain, jasa yang tidak terjual pada saat ini tidak dapat dijual kemudian hari. Jika suatu jasa tidak digunakan maka akan berlalu begitu saja, hal ini tidak akan menjadi masalah jika permintaannya konstan. Tetapi kenyataannya, permintaan pelanggan akan jasa umumnya sangat bervariasi dan dipengaruhi faktor musim, misalnya permintaan akan jasa transportasi antar kota akan melonjak menjelang Lebaran, Natal, dan Tahun Baru; permintaan akan jasa rekreasi dan hiburan meningkat selama musim liburan, dan sebagainya. Oleh karena itu perusahaan jasa harus mengevaluasi kapasitasnya guna menyeimbangkan permintaan dan penawaran.

Pelayanan di pelabuhan dikategorikan pada kegiatan jasa karena dalam perusahaan pelabuhan terdapat beberapa kegiatan dan fungsi pelabuhan yaitu *menunjang kelancaran, keamanan, ketertiban arus lalu lintas atau trafik (kapal, barang dan atau penumpang), menjaga keselamatan berlayar, tempat perpindahan intra dan atau antar moda.*<sup>47</sup> di mana kegiatan-kegiatan tersebut tidak menghasilkan produk yang berwujud fisik.

Kemudian untuk mengetahui ke arah mana kebijakan peraturan hukum itu ditunjukkan, maka penulis dalam *Applied Theory* mencoba untuk menggali kebijakan tersebut dengan konsep Politik Hukum, khususnya politik hukum dalam UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Hukum itu bukan merupakan tujuan, akan tetapi hanya merupakan jembatan, yang harus membawa kita pada ide yang dicita-citakan. Apabila kita berpegangan pada apa yang dikatakan di atas, maka untuk itu perlu terlebih dahulu mengetahui tentang masyarakat yang bagaimana yang dicita-citakan oleh rakyat Indonesia. Baru setelah diketahui masyarakat yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, dapatlah dicari sistem hukum bagaimana yang dapat membawa rakyat ke arah masyarakat yang di cita-citakan itu, dan politik hukum bagaimana yang dapat menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki.

Namun demikian, politik hukum tidak terlepas dari pada realitas sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita, dan di lain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional. Hukum adalah merupakan produk politik. Berangkat dari asumsi ini,

---

47 Raja Olan Saut Guring & Eko Hariyadi Budiayanto, *Manajemen Bisnis Pelabuhan*, APE Publishing: Surabaya, 2007, hlm. 15.

kita bisa melihat bahwa hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh), sedangkan politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh).

Berdasarkan penelitian, penulis berkesimpulan bahwa politik hukum merupakan *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi:

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembauran terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegeasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Politik hukum dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah termasuk pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat cara konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum. Hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat *imperative* atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen* melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan bukan tidak mungkin sangat di tentukan oleh politik baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.<sup>48</sup>

Kualifikasi tentang konfigurasi politik dan karakter produk hukum tidak bisa diidentifikasi secara mutlak sebab dalam kenyataannya tidak ada satu negara pun yang sepenuhnya demokratis atau sepenuhnya *otoriter*. Hukum merupakan produk politik sebagai sebagai *formalisasi* atau *kristalisasi* dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi

---

48 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3S: Jakarta, 2000, hlm. 8-9.

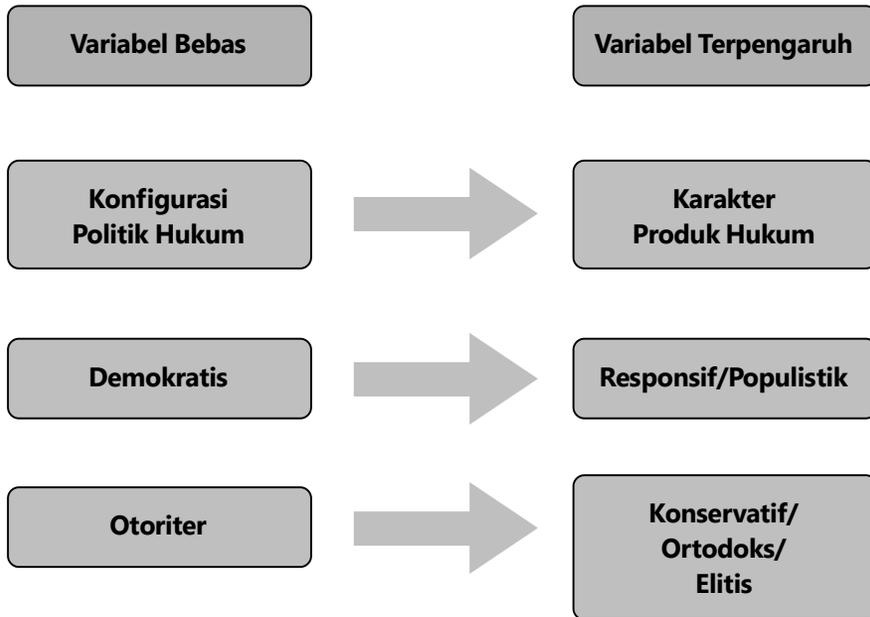
dan bersaing. Perbedaan pendapat para ahli tentang letak politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum dan ada juga yang meletakkannya sebagai bagian dari ilmu politik. Studi ini mengikuti pandangan bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum yang diibaratkan sebagai pohon, filsafat sebagai akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, hukum pidana, hukum tata negara dan sebagainya.

Hubungan kausalitas antara hukum dan politik, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Hukum determinan atas politik, bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum;
2. Politik determinan atas hukum, merupakan hasil atau kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing;
3. Politik dan Hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi dengan derajat determinasi seimbang antara satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.

Hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dibanding hukum. Konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter produk hukum tertentu di negara tersebut. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter *responsif* atau *populistik*, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya *otoriter*, produk hukumnya akan berkarakter *ortodoks* atau *konservatif* atau juga berbentuk *elitis*.

**Mahfud MD**,<sup>49</sup> memberikan sebuah pernyataan (hipotesis) yang disajikan dengan bagan di bawah ini, yang menggambarkan tentang perubahan konfigurasi politik dari otoriter ke demokratis atau sebaliknya berimplikasi pada perubahan karakter produk hukum.



Peletakan hukum sebagai variabel yang tergantung atas politik atau politik yang determinan atas hukum itu mudah dipahami dengan melihat realitas, bahwa kenyataannya hukum dalam artian sebagai peraturan yang bastrak (pasal-pasal yang imperatif) merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bersaing. Sidang parlemen bersama pemerintah untuk membuat undang-undang sebagai produk hukum pada hakikatnya merupakan adegan kontestasi agar kepentingan dan aspirasi semua kekuatan

---

49 *Ibid.*, hlm. 15.

politik dapat terakomodasi di dalam keputusan politik dan menjadi undang-undang. Undang-undang yang lahir dari kontestasi tersebut dengan mudah dapat dipandang sebagai produk dari adegan kontestasi politik itu. Inilah maksud pernyataan bahwa hukum merupakan produk politik.

Secara sederhana politik hukum dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai sub sistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.



# Bagian Dua

## Konfigurasi Politik dan Hukum Menuju Harmonisasi Hukum

*Konfigurasi politik tertentu,  
melahirkan produk hukum dengan karakter tertentu”.*  
**(Mahfud MD., 1998: 5)**

### **A. MEMAHAMI KONSEP TENTANG HUKUM**

#### **1. Konsepsi tentang Hukum**

##### **a. Definisi Hukum**

Mendengar istilah ‘Hukum’, tentunya akan selalu bersinggungan dengan ‘penegakan’, ‘aparatus’, ‘fakultas’, ‘teori’, atau ‘ilmu’, dan banyak hal yang bersinggungan dengan hukum. *Apakah yang dinamakan dengan Hukum?* Tentunya pertanyaan ini sangat sulit untuk dijawab. Karena kesulitan itulah akhirnya mereka (kaum positivisme) sepakat mengatakan “hukum adalah aturan”. Sungguh suatu hal yang sangat filosofis untuk menjawab pertanyaan yang membingungkan ini, tidak hanya mahasiswa, bahkan Sarjana Hukum, Master Hukum, dan Profesor Hukum kewalahan untuk menjawab apakah hukum itu?

Apabila hal ini ditelusuri jauh ke belakang, memang suatu masalah yang belum mencapai kata putus dari hukum adalah apakah hukum itu sebenarnya. Sungguh hal yang sangat susah untuk di ungkapkan dari jawaban ini, meskipun demikian pendefinisian tentang hukum diperlukan dalam hal kita memahami hukum, sebagian orang menyatakan bahwa pendefinisian hukum sangat diperlukan, terutama bagi mereka yang mempelajari hukum, setidaknya definisi ini merupakan pegangan pendahuluan untuk mempelajari hukum lebih lanjut. Maka dengan pendefinisian hukum, ia akan tahu apa yang hendak dipelajarinya, definisi hukum dapat ditafsirkan sebagai jalan pembuka bagi mereka yang pertama kali hendak mempelajari hukum. Defenisi hukum dianggap oleh sebagian para ahli hukum sebagai amat berharga dan perlu, terlebih-lebih lagi apabila definisi itu adalah hasil dari pikiran dan penyelidikannya sendiri.<sup>50</sup>

Sangat sulitnya hukum didefinisikan, hal ini telah diingatkan 150 tahun yang lalu oleh **Immanuel Kant**, beliau mengatakan, "*Noch suchen die juristen eine defenition zu ihrem begriffe von recht*". Bahwa tidak seorang ahli hukum pun yang mampu membuat definisi hukum. Tentunya pemikiran **Kant** tersebut didasarkan pada pemikiran filosofis yang mendalam, dan memang itulah kenyataannya sampai saat ini hukum sulit untuk didefinisikan. Selain itu juga pemikiran **Kant** telah menyatakan bahwa hukum merupakan sebuah dunia yang kompleks, seperti yang dinyatakan oleh **B. Arief Sidharta**,<sup>51</sup> bahwa hukum adalah sebuah entitas yang sangat kompleks, meliputi kenyataan kemasya-

---

50 L. J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradya Paramita: Jakarta 1993, hlm 1-7. Lihat juga dalam: H. L. Hart, *The Concept of Law*, Clarendon Press: Oxfröd. 1994. P: 1-3. Yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia "*Konsep Hukum*", Nusa Media: Bandung, 2009.

51 Bernard. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Stuktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, MandarMaju: Bandung 2000 hlm. 116.

rakatan yang majemuk, mempunyai banyak aspek, dimensi dan fase. Benar apa yang dikatakan oleh **Lemaire** bahwa hukum itu banyak seginya dan meliputi segala lapangan, oleh sebab itu orang tidak mungkin membuat suatu definisi apa sebenarnya hukum itu.

Memang sulit menemukan suatu definisi tentang hukum yang disetujui oleh semua ahli hukum, namun hal ini tidak berarti bahwa kita tidak mengetahui sama sekali apakah hukum itu? Apa sebenarnya hukum itu, kita kembali ke jawaban awal hukum suatu hal yang membingungkan. Akan tetapi sekedar catatan awal bagi mahasiswa fakultas hukum semester pertama, tulisan ini akan memberikan sedikit pengertian tentang hukum.

Bagi mahasiswa yang baru belajar tentang hukum tentu sangat bermanfaat jika disajikan definisi atau pengertian hukum sebelum mengetahui dan mempelajari filsafat hukum. **Mac Iver** menggambarkan masyarakat sebagai sarang laba-laba, karena di dalamnya terdapat berbagai kaidah yang mengatur hubungan antar individu yang bertujuan untuk menciptakan kedamaian, ketertiban, dan kesejahteraan.<sup>52</sup> Kaidah atau norma sengaja diciptakan agar tidak terjadi benturan-benturan dalam masyarakat, terutama antara kepentingan-kepentingan yang saling berlawanan. Dengan adanya kepentingan-kepentingan yang berbeda dan saling berlawanan, terciptalah 4 (empat) kaidah atau norma, yaitu: kaidah kepercayaan (keagamaan), kaidah kesusilaan, kaidah sopan santun (adat), dan kaidah hukum.<sup>53</sup>

Dari ke-4 kaidah atau norma tersebut hanya kaidah hukumlah yang lebih melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang sudah dan belum mendapat perlindungan dari ketiga kaidah tersebut, dengan

---

52 Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991, hlm. 31.

53 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 5.

alasan sebagai berikut:

1. Dari segi tujuan, kaidah hukum ditujukan kepada pelaku yang konkret, untuk ketertiban masyarakat, agar jangan sampai jatuh korban.
2. Dari segi isi, kaidah hukum ditujukan kepada sikap lahir.
3. Dari segi asal-usul, berasal dari kekuasaan luar yang memaksa.
4. Dari segi sanksi, berasal dari masyarakat secara resmi.
5. Dari segi daya kerja, membebani kewajiban dan memberikan hak.

Dengan melihat gambaran mengenai kaidah hukum sebagaimana telah diuraikan tersebut, rasanya masih terlalu sulit untuk mendefinisikan hukum, karena memang tidak ada satu pun sarjana yang dapat membuat pengertian atau definisi hukum secara sempurna. Tentu saja, untuk mendefinisikan hukum bukanlah pekerjaan yang mudah dan ini terkait dengan perkembangan sejarah hukum dan aliran-aliran dalam filsafat hukum yang tentunya dapat mempengaruhi pengertian dari hukum.

Pada zaman Romawi, para pemikir hukum lebih banyak dituntut untuk memberikan sumbangan pemikiran ke arah pembentukan hukum yang dapat diberlakukan secara luas di semua wilayah Romawi. Sementara itu, pada Zaman Pertengahan, kekuasaan gereja sedemikian besar sehingga turut melakukan intervensi ke dalam masalah duniawi, termasuk mengatur pemerintahan, sehingga hukum yang dihasilkan pada waktu itu bernafaskan keagamaan dengan mengaitkan inti pemikiran hukum dengan ajaran-ajaran gereja, misalnya saja **Thomas Aquino**, yang membagi hukum ke dalam 4 (empat) golongan, yaitu:<sup>54</sup> *Lex Aeterna*, *Lex Divina*, *Lex Naturalis*, dan *Lex Positivis*.

---

54 Lili Rasjidi, *op.cit.*, hlm. 29-30.

Penggolongan hukum yang didasarkan pada perbedaan pandangan agama tersebut adalah, sebagai berikut:

1. *Lex Aeterena*: adalah hukum abadi yang menguasai seluruh dunia, yang bersumber dari rasio tuhan yang menjadi dasar bagi semua hukum yang ada. Rasio ini tidak dapat ditangkap oleh pancaindera manusia, hanya sebagian kecil saja yang dapat disampaikan kepada manusia;
2. *Lex divina*: adalah bagian dari rasio Tuhan yang dapat ditangkap atas dasar wahyu yang diterimanya;
3. *Lex Naturalis*: Adalah merupakan hukum alam, dari perwujudanan *lex aeterena* pada rasio manusia. Atas dasar inilah maka manusia dapat melakukan suatu penilaian, dapat menentukan mana yang baik dan mana yang buruk;
4. *Lex positivis*: adalah hukum positif yang dibuat oleh tuhan, yang terdapat pada kitab-kitab suci dan hukum positif buatan manusia, hukum ini merupakan pelaksanaan dari hukum alam oleh manusia atas dasar persyaratan khusus yang diperlukan oleh keadaan dunia.

Kemudian, pada abad ke-19 hukum dipengaruhi oleh perkembangan dunia ekonomi yang dibarengi dengan kedudukan Negara yang semakin kuat dan kukuh dalam hal melakukan kontrol dan mengarahkan masyarakat ke arah yang dikehendakinya, sehingga pada masa ini lahirlah aliran Positivisme (analitis maupun murni) yang menekankan pentingnya kedudukan negara sebagai pembentuk hukum. Pada masa ini, pemikiran dari **John Austin** dan **Hans Kelsen** sangat berpengaruh pada dunia ilmu maupun teori hukum, baik pada masa tersebut maupun sesudahnya.

**Hans Wehr** dalam *A Dictinoray of Modern Written Arabic*,<sup>55</sup> mengatakan Hukum berasal dari bahasa Arab, "hukm" (kata jamaknya "ahkam"), yang artinya putusan (*judgment, verdict, decision*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), pemerintahan (*government*), kekuasaan (*authority, power*) dan hukuman (*senctence*). Dari istilah *hukm*, ia mempunyai kata kerjanya "hakama-yahkuma" yang artinya *memutuskan, memerintah, memberi hukuman*, "hakama" bisa berarti mengendalikan dengan satu pengendalian.<sup>56</sup> Selain itu juga istilah hukum identik dengan istilah "law" (Inggris), "droit" (Perancis), "Recht" (Jerman), "recht" (Belanda), atau "dirito" (Itali).

Melihat dari berbagai peristilah tersebut yang berusaha untuk mendefinisikan hukum, dari berbagai istilah. Maka di sini dapat disimpulkan bahwa hukum tengah berada dalam permainan bahasa (*language game*). Karena sangatlah sulit untuk meramu ide yang tengah berkembang dalam hukum, sebab itulah hukum masih harus dikonstruksikan (dibangun) sebagaimana kaum positivis menjelaskan, hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh **Wittgenstein**<sup>57</sup> ia mengungkapkan makna sebuah kata adalah penggunaannya dalam bahasa, dan makna bahasa adalah penggunaannya dalam kehidupan manusia yang bersifat beranekaragam.

---

55 Hans Wehr, *A Dictinoray of Modern written Arabic*, London: Mac-Donald & Evans Ltd 1980 hlm 198.

56 Jubran Mas'ud, Al-Raid: *Mu'jam Lughawiyyun Ashiiyyun*, Cet.VII Beirut Dar al-Ilm li al-Malayin 1982. hlm 312. Lihat pula Rifyal Ka'bah. *Hukum Islam di Indonesia: Porspektif Muhammadiyah dan NU*, Universitas Press: Jakarta, 1999, hlm. 22.

57 Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations (translated by: G.E.M. Anscombe)*, Basil Blackwell: Oxfrrod, 1983, hlm. 23. Wittegenstein, pada intinya menjelaskan bahwa bahasa dalam kehidupan sehari-hari yang dipakai oleh manusia dalam banyak cara, sehingga teorinya dinamakan "permainan bahasa". Hal ini didasarkan pada terdapat banyak sekali permainan bahasa dalam kehidupan manusia dan setiap permainan memiliki aturan sendiri-sendiri. Tiap permainan merupakan suatu aktivitas dalam kehidupan manusia, bahasa, kata, kalimat, akan mendapatkan makna sejati jika tergantung pada cara pemakaiannya. Menurut Bartens bahwa tugas dari permainan bahasa ini, adalah hanya melukiskan berfungsinya permainan bahasa tersebut dan tidak boleh ikut campur di dalamnya.

Untuk membatasi apakah hukum itu, dalam bagian ini penulis, akan menjelaskan berbagai definisi hukum dari berbagai sumber baik yang sifatnya normatif, filosofis ataupun sosiologis:

1. **Ensiklopedi Indonesia** (1982: 1344);

Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan, tata aturan, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, yang menentukan atau mengatur hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat.

2. **E. Utrecht** (1989: 1);

Hukum merupakan himpunan peraturan-peraturan (perintah dan larangan) yang mengurus tata tertib suatu masyarakat dan karena itu ditaati oleh masyarakat itu.

3. **Charles Samford** (1989);

Hukum merupakan suatu kelompok kehidupan sosial yang dalam berbagai kombinasi disebut hukum oleh anggota masyarakat. Pada beberapa kelompok masyarakat, daftar ciri tersebut ditambah dan dikurangi sehingga penggunaan kata hukum antara masyarakat dapat saling menunjang.

4. **Sudikno Mertokusumo** (2002: 40);

Hukum Merupakan Sebagai keseluruhan peraturan atau kaidah dalam kehidupan bersama; keseluruhan tentang tingkah laku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.

Terlepas dari berbagai definisi di atas, Menurut **Hart**, bahwa hukum adalah merupakan sebuah konsep,<sup>58</sup> dan menurut **Soetandyo Wignyoebroto** tak ada konsep yang tunggal mengenai apa yang

---

58 Hart, HLA, *The Concept of Law*, Oxford at The Clarendon Press, London, 1981, hlm. 13.

disebut hukum itu. Menurut pendapatnya dalam sejarah pengajian hukum tercatat sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) konsep hukum yang pernah dikemukakan orang, yaitu:

1. Hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam;
2. Hukum sebagai kaidah-kaidah dan positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu, dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi; dan
3. Hukum sebagai institusi sosial yang *riil* dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses-proses pemilihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.<sup>59</sup>

Menurut **Mochtar Kusumaatmadja**, dalam arti luas konsepsi hukum tidak hanya merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat tetapi meliputi pula lembaga/institusi dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah dan asas-asas itu dalam kenyataan.<sup>60</sup> Konsepsi ini dapat dinilai sebagai konsepsi yang kompromistis.

---

59 Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*, BPHN 1980, hal. 2. Dijelaskannya pula, bahwa konsep tersebut (a) di atas ada -konsep yang berwarna moral dan filosofis, yang melahirkan cabang kajian hukum yang amat moralistis. Konsep (b) jelas kalau konsep positivistis tidak hanya Aus-tinian juga yang pragmatik realis dan yang Neo-Kantian atau Kelselian yang melahirkan kajian-kajian Ilmu hukum positif. Konsep-konsep (c) adalah konsep sosiologik atau antropologik, yang kemudian melahirkan kajian-kajian sosiologi hukum, antropologi hukum, atau cabang kajian yang akhir-akhir ini banyak dikenal dengan nama "*hukum dan masyarakat*". Apa yang disebutkan terakhir inilah yang menjadi topik pembahasan tulisan ini. Selain itu, patut dicatat konsepsi-konsepsi hukum seperti apa yang diungkapkan di atas juga tidak mencakup dan dapat memasukkan seluruh konsepsi tentang hukum yang berlaku pada masa akhir-akhir ini.

60 Mochtar Kusuma Atmadja, *Pidato sambutan dan pengarahan Menteri Kehakiman pada Upacara Pembukaan Sejarah Hukum BPHN, Simposium Sejarah Hukum*, Buana cipta, Bandung, 1976, hlm. 5.

**Djojodigoeno** mengajukan suatu konsepsi yang tidak memandang hukum sebagai rangkaian pengugeran, seperti pada tahun lima puluhan, tetapi sebagai rangkaian pengugeran (*normering*) tingkah laku dan perbuatan orang. Pengugeran ini ukurannya, ialah "unsur-unsur yang menentukan cita-cita keadilan yang hidup dalam "masyarakat" dan "pengugeran" harus langsung dipergantungkan pada perikatan-perikatan yang menentukan peragaan masyarakat dan nilai-nilai yang dijunjung rakyat dalam hubungan timbal balik dan saling menentukan. Selanjutnya dikatakan:

*"Een onophoudelijk zich vernieuwend process van norme-ringen door een gemeenschap, rechtstreeks of door middel van hare gezagsorganen, van de voor zakelijk verhouding en relevante handeling van hare leden, dat de zin heeft orde, gerechtigheid en gezamenlijke welvaart te funderen en te onderhouden".* (hukum adalah suatu proses pengugeran yang terus menerus memburu yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung atau dengan perantaraan alat kekuasaannya, perihal perbuatan-perbuatan dalam hubungan pamrih (lugas) dan tindak laku dari anggota-anggotanya, yang mempunyai makna untuk memberi dasar dan mempertahankan ketertiban, keadilan dan kesejahteraan bersama).<sup>61</sup>

**A.A.G. Peters** memandang hukum sebagai bagian dari masyarakat. Ia melihat di dalam hukum itu, di satu pihak endapan dari perbandingan kekuatan yang nyata dan kepentingan-kepentingan yang dominan, sedang di lain pihak juga aspirasi untuk keadilan dan legitimisasi. Ajaran ini mengkaji hukum dengan ukuran-ukuran yang

---

61 Djojodigoeno, M.M. *What is Recht?; Over de aard van het recht associal process van normeringen*, UNTAG University Press, Jakarta, 1976; G. Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 15.

dipergunakan oleh hukum itu sendiri. Ia hendak mengetahui sejauh mana di belakang bentuk juridis yang universal tersembunyi isi yang khas, yang ditentukan oleh perbandingan kekuatan (*power relationship*) dan struktur kepentingan. Watak hukum yang sesungguhnya dapat dipahami dari aspirasi-aspirasi menuju hukum yang optimal, yang melekat pada asas-asas hukum, yang tertuju mengurangi kesewenang-wenangan penguasa dan melindungi hak-hak asasi manusia.<sup>62</sup>

Walaupun tiga pendapat yang disebutkan terakhir, tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu konsepsi mengenai hukum seperti yang dikemukakan oleh **Soetandyo**, tetapi kalau diteliti secara seksama ketiga pendapat tersebut ternyata hukum sebagai realita, masyarakat diberi penekanan secara khusus, sehingga tidak berlebihan bila dikatakan pendapat tersebut juga sebagai bentuk variasi daripada konsepsi hukum yang sosiologik.

Apabila kita berbicara tentang hukum dalam perspektif sosial, ada beberapa perspektif tentang (fungsi) hukum di dalam masyarakat. **Antonie A.G. Peters** mengemukakan ada tiga perspektif yaitu sebagai berikut:

1. Perspektif kontrol sosial dari hukum:

Tinjauan demikian ini dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandangan seseorang polisi terhadap hukum (*the policeman view of the law*). Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif ini dapat diajukan teori **Emile Durkheim**;

2. Perspektif *Social Engineering*:

Merupakan tinjauan yang dipergunakan oleh para pejabat (*the official's perspective of the law*) dan oleh karena pusat perhatiannya

---

62 Peters, AAG, *Het rechtskarakter van het recht*, Deventer, 1972; lihat Soedarto, *op.cit*, hlm. 17.

adalah apa yang diperbuat oleh pejabat penguasa dengan hukum, maka tinjauan ini kerap kali disebut juga *the technocrat's view of the law*. Yang dipelajari di sini adalah sumber-sumber kekuasaan yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Untuk memahami hukum dalam perspektif ini diajukan teori **Max Weber** mengenai hukum dan perubahan masyarakat;

3. Perspektif emansipasi masyarakat dari hukum:

Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of law*) dan dapat pula disebut sebagai perspektif konsumen (*the consumer's perspective of the law*). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat. Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif emansipasi masyarakat dari hukum, oleh **Peters** ditunjuk konsepsi yang dikemukakan oleh **Philippe Nonet** dan **Philip Selznick** mengenai hukum responsif.<sup>63</sup>

Apa yang dikemukakan oleh **Peters** tersebut di atas masih dapat dipersoalkan lebih lanjut, misalnya berkenaan dengan konsepsi "*social engineering*" kiranya tidaklah sesempit yang dikemukakan oleh **Peters**, karena seperti yang dikemukakan oleh **Soerjono Soekanto** tentang '*social engineering*' merupakan cara-cara mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu, yang mengandung makna hukum sebagai alat untuk merubah masyarakat.<sup>64</sup> Yang masih dapat dikaitkan dengan apa yang dikemukakannya di dalam tulisannya yang lain adalah salah satu fungsi hukum sebagai

---

63 Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982. hlm. 10-11.

64 Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1980, hlm. 115.

sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial (*law as a facilitation of social interaction*).<sup>65</sup>

Atau seperti yang dikemukakan oleh **Satjipto Rahardjo** di dalam disertasinya, bahwa hukum sebagai sarana *social engineering* merupakan penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.<sup>66</sup>

Pandangan yang dikemukakan di atas adalah senada pula dengan apa yang dikemukakan oleh **Lawrence Rosen**, seorang ahli sosiologi hukum dari *Princeton University*, yang melihat adanya tiga dimensi penting pendayagunaan pranata-pranata hukum di dalam masyarakat yang sedang berkembang, yakni:

1. Hukum sebagai pencerminan dan wahana bagi konsep-konsep yang berbeda mengenai tertib dan kesejahteraan sosial yang berkaitan dengan pernyataan dan perlindungan kepentingan masyarakat;
2. Hukum dalam peranannya sebagai pranata otonom dapat pula merupakan pembatas kekuasaan sewenang-wenang, pendayagunaan hukum tergantung pada kekuasaan-kekuasaan lain di luarnya;
3. Hukum dapat didayagunakan sebagai sarana untuk mendukung dan mendorong perubahan sosial ekonomi.<sup>67</sup>

Dari definisi tersebut di atas, terlihat dengan jelas bahwa definisi hukum hanyalah permainan bahasa. **Achmad Ali**,<sup>68</sup> dalam bukunya

---

65 Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 44.

66 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Alumni, Bandung, 1979, hlm. 142.

67 Mulyana W. Kusumah, *Peranan dan Pendayagunaan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 4-5.

68 Ahmad Ali. *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama: Jakarta 1996. hlm. 17-3.

*Menguak Tabir Hukum* telah berhasil mengumpulkan lebih dari lima puluh definisi dan pengertian tentang hukum yang disarikan dari berbagai aliran ilmu hukum yang ada dan dalam rentang waktu yang sangat panjang, sejak **Aristoteles**, **Ibnu Kaldun** sampai **Drowkin**. Namun definisi yang telah dikumpulkan oleh **Achmad Ali** tersebut, mempunyai kesulitan tersendiri untuk menjelaskan secara utuh apakah hukum itu. Maka dari itu definisi hukum yang satu akan menjadi kritikan bagi definisi hukum yang lain, sebagai contoh definisi hukum dari pandangan kaum positivistik yang menganggap hukum sebagai aturan, kumpulan asas, paksaan akan dikritiknya oleh kaum sosiologis yang menganggap hukum sebagai bentukan masyarakat semata.

Jika ditelaah dari berbagai depenisi hukum, maka pengertian itu tidaklah selalu sama hal ini disebabkan karena ada perubahan cara pandang tentang hukum dari zaman ke zaman. Kiranya dapat diketengahkan dua zaman yang tengah membicarakan definisi hukum, yaitu zaman tradisional dan zaman modern, sebelum kita melangkah lebih jauh ke definisi hukum di zaman kontemporer saat ini.

Sejak zaman modern (abad ke-15) banyak orang membicarakan secara spontan hukum dengan negara. Hukum adalah undang-undang, secara tradisional hukum lebih dipandang sebagai bersifat *idill* atau etis. Sementara itu pada zaman klasik (abad ke-6 SM) hukum dipandang sebagai cerminan aturan alam semesta, dan pada abad ke-5 SM (*middle age*) hukum dipandang sebagai cerminan dari ketentuan-ketentuan Allah.<sup>69</sup>

## **b. Tujuan Hukum**

Tujuan hukum sudah timbul di dalam pemikiran yang sadar, kita mengenal tiga gagasan dalam sejarah hukum, yakni tujuan hukum adalah sebagai berikut:

---

69 Theo Huijbers, *Filsafat hukum*, Pustaka Filsafat Kanisius: Yogyakarta, 1995, hlm. 21.

1. Ketertiban Hukum;

Tujuan hukum yang paling sederhana ialah hukum diadakan supaya terjaga ketenteraman dalam masyarakat tertentu, tujuan hukum yang demikian ini sangat penting artinya bagi masyarakat, karena dalam masyarakat yang disusun dalam suatu kekerabatan, yang acapkali di dalamnya terjadi benturan-benturan kepentingan sehingga timbul perselisihan;

2. Menjaga Perdamaian;

Tujuan hukum ialah untuk menjaga perdamaian dalam keadaan bagaimana saja, dan dipelihara dengan mengorbankan apa saja. Pengertian hukum yang demikian ini disebut sebagai hukum yang *primitif*, alasannya ialah bahwa perdamaian antara kekerabatan yang satu dengan kekerabatan lain, antara orang-orang yang sekutu, dan penduduk yang bertambah banyak. Sehingga dimungkinkan terjadi benturan-benturan kepentingan. Oleh karena itu, hukum dibentuk;

3. Mencegah Pergeseran dalam Masyarakat;

Tujuan hukum ketiga ini timbul, untuk mencegah pergeseran antara sesama masyarakat. Hal ini disebabkan sistem kekerabatan semakin hilang dan digeser oleh orang-orang yang kehilangan kekerabatan serta para pendatang, sementara itu orang-orang yang memiliki kekerabatan masih berkuasa, sehingga gagasan mengenai tujuan hukum ketiga dapat juga disebut untuk menjaga ketertiban sosial.

Seiring dengan perkembangan ekonomi dalam masyarakat, semakin terasa akan adanya perlindungan hukum untuk kegiatan yang terkait ekonomi, yaitu:

1. Tujuan Penyingkiran Pembatasan Kegiatan Ekonomi yang Bebas:  
Hukum ditujukan untuk menyingkirkan pembatasan terhadap kegiatan ekonomi yang bebas, yang bertumpuk-tumpuk selama jaman pertengahan sebagai insiden dari sistem kewajiban di dalam hubungan antar manusia dan sebagai pengucapan dari gagasan tentang penetapan orang di tempatnya masing-masing di dalam suatu masyarakat yang statis;
2. Tujuan Konstruktif:  
Tujuan ini berkembang pada saat hukum dagang memberikan efek kepada apa yang dilakukan orang menurut kehendaknya, yang menilik niat bukan bentuknya, yang menafsirkan keamanan umum sebagai keamanan bagi transaksi dan mencoba melaksanakan kemauan tiap orang untuk menciptakan akibat hukum. Tujuan konstruktif ini dikembangkan dari hukum Romawi dan kebiasaan saudagar dengan perantaraan teori hukum mengenai hukum alam;
3. Menjaga Kestabilan;  
Pada akhir abad ke-19, timbul pandangan hukum adalah keburukan, karena pada hakekatnya hukum mengekang kebebasan orang, sehingga para sarjana hukum dan pembuat undang-undang dengan senang hati membiarkan masyarakat melakukan kemauannya untuk mencapai kesenangannya maupun kesengsaraannya. Oleh karena itu pada akhir abad ke-19 gagasan hukum yang ada dipergunakan untuk mencapai kebebasan secara maksimum.

### **c. Menyoal Penegakan Hukum**

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda.

Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa pembuatan hukum dan penegakan hukum. Dalam kehidupan sehari-hari apa yang kita sebut hukum (dalam arti hukum positif), harus melalui beberapa tahapan, yakni pembuatan hukum, penegakan hukum, peradilan, serta administrasi keadilan. Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses hukum. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia juga merupakan pemisah antara dunia sosial dengan dunia hukum. Setelah pembuatan hukum itu selesai, maka tahap selanjutnya adalah hukum itu harus di tegakan.

Proses penegakan hukum, sebagai pelengkap dari tahap selanjutnya mengenai proses pembuatan hukum. Ini menandakan bahwa proses pembuatan hukum masih harus disusul tahap pelaksanaannya secara konkret dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Setelah tahap ini masih belum selesai, sebab masih ada tahap peradilan yang harus di jalankan. Hukum tidak akan tegak, jika tanpa proses peradilan, sebab dengan proses peradilan inilah hukum akan dapat di tegakan. Proses hukum yang terakhir adalah tahap administrasi keadilan (*administration of justice*), dalam hal ini yang tampak lebih menonjol adalah pendekatan administrasi dibanding pendekatan hukum. Dalam kinerja tahap ini, lebih dominan memikirkan tentang efisiensi kerja lembaga-lembaga yang terlibat di dalam proses mengadili tersebut. Artinya proses ini lebih dekat kepada proses birokrasi.<sup>70</sup>

Dalam birokrasi ada beberapa hal yang harus menonjol pada praktiknya, sebab birokrasi akan kuat sekaligus mendapatkan legitimasi dan otoritas, apabila sebagai berikut:<sup>71</sup>

---

70 J.W La Patra. *Analyzing the Criminal Justice System*. Lexington Mass; Lexington Books, 1987. Lihat pula dalam Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. *Ibid.*, hlm. 183.

71 Martin Albrow. *Bureaucracy*. University College, Cardiff. Tt, hlm. 44-46.

1. Para anggota staf administrasi bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka;
2. Terdapat hirarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan sesuai dengan kontrak;
5. Para pejabat dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian;
6. Para pejabat memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi oleh hak-hak pensiun. Gaji bersifat berjenjang menurut kedudukan hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu, pejabat juga dapat diberhentikan;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerja pokok bagi para pejabat;
8. Suatu struktur dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian (merit), serta menurut pertimbangan keunggulan (superior);
9. Pejabat sangat mungkin tidak sesuai dengan pos jabatannya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Pejabat tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam.

Unsur-unsur birokrasi di atas sudah tertanam dalam sistem hukum Indonesia, dan hal inilah yang merupakan ciri dari hukum modern, lihat saja dalam setiap proses peradilan, yang di dalamnya ada beberapa pengadilan, yang selalu mengedepankan unsur birokrasi. Sebab tanpa birokrasi peradilan menjadi terhambat. Dari unsur-unsur tersebut dapat diketahui bahwa administrasi keadilan merupakan penerapan keadilan dalam masyarakat yang membutuhkan pengelolaan, artinya tidak hanya diserahkan kepada masyarakat begitu saja. Diserahkan kepada

masyarakat, artinya dipercayakan kepada masing-masing anggota masyarakat.<sup>72</sup>

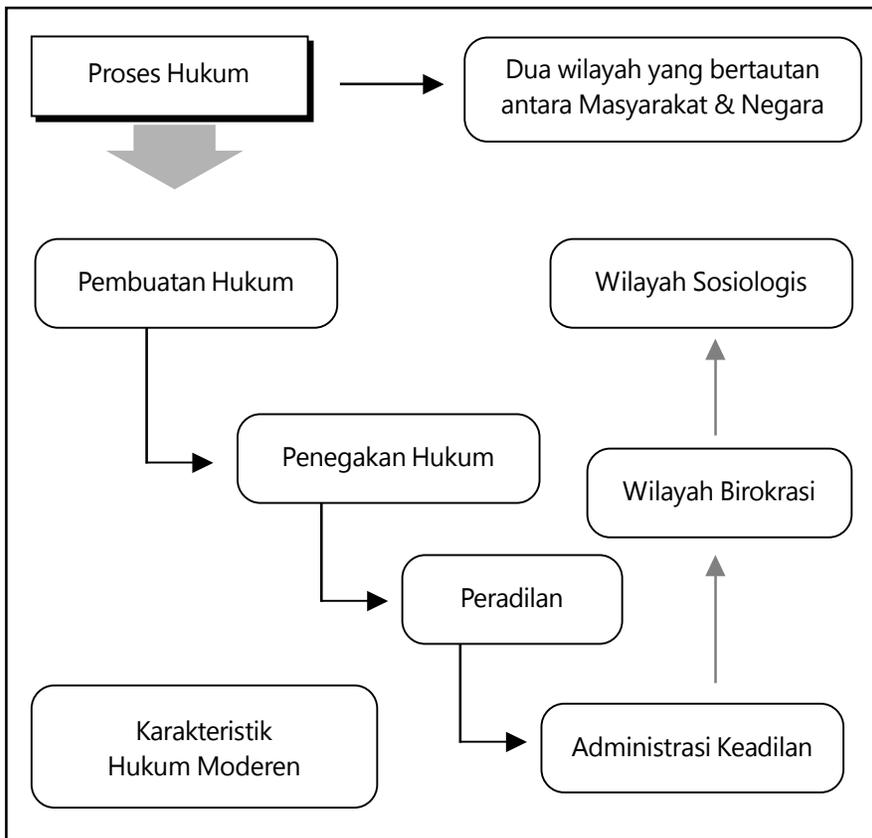
Sebagaimana yang telah disinggung di atas, administrasi keadilan merupakan salah satu ciri dari hukum modern dan membicarakan tentang hukum modern berarti tidak lagi terpengaruh oleh teori Ketuhanan, sebab pada sistem hukum modern keadilan sudah dianggap diberikan dengan cara membuat hukum positif (Undang-undang), dengan kata lain keadilan akan ditegakkan dan ditentukan melalui hukum positif. Semua hubungan kemasyarakatan dengan pemerintahan didasarkan kepada peraturan dan prosedur yang sifatnya impersonal dan impartial.<sup>73</sup>

Keempat proses hukum di atas, sangat penting untuk dijelaskan dalam konsepsi hukum modern, karena hal ini akan berdampak pada proses hukum yang kedua yakni proses penegakan hukum, sebelum penulis membicarakan masalah penegakan hukum secara khusus, yang merupakan bagian dari tema ini, maka perhatikan terlebih dahulu bagan atau ragaan di bawah ini:

---

72 R.W.M. Dias. *Jurisprudence*. London: Butterworths, 1976, hlm. 106.

73 Satjipto Rahardjo. "Hukum dan Birokrasi". Makalah pada diskusi Panel *Hukum dan Pembangunan* dalam Rangka Catur Windu Fakultas Hukum Undip, 20 Desember 1998, hlm. 5. Yang dikutip oleh penulis dari Yesmil Anwar & Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2008, hlm. 152.



Dari ragaan di atas, jelas bahwa wilayah penegakan hukum berada dalam wilayah sosiologis, artinya para penegak hukum akan selalu bertautan dengan masyarakat dalam pekerjaannya. Dalam wilayah ini, hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia dan agar kepentingan ini dapat dilaksanakan, maka hukum harus di tegakan. Selain itu juga, dalam wilayah ini hukum akan menjadi nyata dalam setiap kehidupan manusia.

Inti dari penegakan hukum adalah terletak pada:

“Kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap

tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, serta mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.”<sup>74</sup>

Penegakan hukum menurut **Satjipto Rahardjo**<sup>75</sup>, adalah:

“Merupakan tahap kedua dari proses hukum, ia akan ada secara *eksklusif* setelah pembuatan hukum, secara otomatis setelah pembentukan hukum, maka akan ada penerapan atau penegakan hukum.”

Hukum itu selalu identik dengan keadilan, penegakan hukum berarti juga menegakan keadilan. Lalu bagaimana halnya dengan undang-undang, dalam hal ini undang-undang hanya sebagai upaya manusia dalam menegakan tujuan hukum sebab memang undang-undang bukan hukum akan tetapi merupakan salah satu sumber hukum. Kemudian timbul persoalan, apa yang akan ditegakkan? Pada hakikatnya hukum itu mengandung ide atau konsep-konsep,<sup>76</sup>

---

74 Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005, hlm. 5. Lihat pula dalam. Soerjono Soekanto. *Penegakan Hukum dan Kesadaran Hukum*. Makalah pada Seminar Hukum Nasional Ke IV: Jakarta, 1967.

75 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. *op.cit.*, hlm. 181.

76 H.L.A. Hart. *The Concept of Law*. Oxford at The Clarendon Press: London, 1981, hlm. 13. Berbicara mengenai konsep mengenai hukum ini Soetandyo Wigjosoebroto mengatakan *tak ada konsep yang tunggal mengenai apa yang disebut dengan hukum itu*. Menurut pendapatnya dalam sejarah pengkajian hukum tercatat sekurang-kurangnya ada tiga konsep adalah *Pertama*: Hukum dikonsepsikan sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian inheren sistem hukum alam, *Kedua*: hukum dikonsepsikan sebagai kaidah-kaidah positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu, yang terbit sebagai produk *eksplisit* suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi. Yang terakhir hukum dikonsepsikan sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat. Baik dalam proses pemulihan ketertiban penyelesaian sengketa maupun dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru. Lihat dalam: Soetandyo Wigjosoebroto. *Hukum dan Metode-metode Kajiannya*. BPHN, 1980, hlm. 2.

dan hal yang demikian itu, menurut **Satjipto Rahardjo** hukum dapat digolongkan ide dalam hal yang bersifat abstrak.<sup>77</sup> Ke dalam kelompok yang abstrak ini, dapat juga digolongkan ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial.<sup>78</sup> Ketiga ide abstrak ini, Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*); Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan Keadilan (*Gerechtigkeit*), adalah unsur yang harus diperhatikan dalam setiap penegakan hukum<sup>79</sup>; dengan demikian, apabila berbicara mengenai penegakan hukum maka pada hakikatnya akan berbicara ide atau konsep yang abstrak itu.

Lalu apa sebenarnya penegakan hukum itu? Apakah cukup seperti apa yang dimaksudkan di atas. Dalam peristilahan Bahasa Indonesia, penegakan hukum di kenal dalam beberapa istilah, seperti *penerapan hukum*<sup>80</sup>; *Pelaksanaan hukum*, dan *pembentukan hukum*,<sup>81</sup> namun nampaknya istilah penegakan hukum adalah istilah yang paling sering digunakan dan dengan demikian pada waktu-waktu mendatang istilah tersebut akan makin mapan.

Dalam bahasa asing istilah penegakan hukum dikenal dengan istilah *rechtstoepassing*; *rechtshanhaving* (Belanda); *law enforcement*; *application* (Amerika). Berikut adalah penjelasan beberapa istilah, yang bersinggungan dengan penegakan hukum:

#### 1. Pembentukan hukum (*Rechtsvorming*):<sup>82</sup>

“Merumuskan peraturan-peraturan yang berlaku secara umum

---

77 Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. BPHN: Jakarta, tt, hlm. 15.

78 Gustav Radbruch. *Einführung in die Rechtswissenschaft*. Stuttgart: K.F. Koehler, 1961. hlm. 36-dst. dalam: Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. *Ibid*.

79 Sudikno Mertokusumo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993, hlm. 1.

80 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. *Op.cit.*, hlm. 181.

81 Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty: Yogyakarta, 2004, hlm. 36-37.

82 *Ibid*.

bagi setiap orang. Yang lazimnya dilakukan oleh pembentuk undang-undang. Hakim juga dimungkinkan sebagai pembentuk hukum (*judge made law*) kalau putusannya menjadi yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudence*) yang diikuti oleh para hakim dan merupakan pedoman bagi kalangan hukum pada umumnya.”

2. Penerapan hukum (*Rechtstoepassing*).<sup>83</sup>

“Menerapkan peraturan hukum yang abstrak sifatnya pada peristiwanya, untuk itu peristiwa konkret harus dijadikan peristiwa hukum terlebih dahulu agar peraturan hukumnya dapat diterapkan.”

3. Pelaksanaan hukum (*Rechtshandhaving*):

“Menjalankan hukum baik ada sengketa atau pelanggaran maupun tanpa sengketa. Ini meliputi pelaksanaan hukum oleh setiap warga Negara setiap hari yang sering tidak disadari juga oleh aparat warga negara, seperti misalnya seorang Polisi berdiri di Perempatan jalan untuk mengatur laju lalu lintas. Pelaksanaan hukum ini menjadi sangat lazim untuk benar-benar dilaksanakan, kita tahu bahwa hukum itu berfungsi untuk melindungi kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, maka hukum itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum ini dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum. Maka dalam hal ini hukum yang dilanggar haruslah ditegakkan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan hukum itu identik dengan penegakan hukum.

4. Penciptaan Hukum (*Rechtshopping*):

“Bahwa hukumnya sama sekali tidak ada kemudian diciptakanlah hukum baru, yaitu dari tidak ada menjadi ada.”

---

83 *Ibid.*

Penegakkan hukum menjadi tugas dan tanggungjawab masyarakat dan lembaga-lembaga peradilan yang terdiri dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan, serta lembaga-lembaga advokasi yang ada. Terwujudnya penegakkan hukum yang adil menjamin kepastian hukum merupakan harapan seluruh masyarakat dan telah lama mengharapkan lembaga-lembaga tersebut berperan aktif dengan menjunjung tinggi rasa keadilan masyarakat.<sup>84</sup>

Penegakkan hukum dalam realitasnya sebenarnya dapat dibedakan menjadi dua kategori pokok yakni:

1. Penegakkan Hukum Berdasarkan Subjeknya:

Ditinjau dari sudut subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan subjek yang sempit. Dalam artian yang luas, siapa saja yang melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma-norma aturan hukum yang berlaku, artinya ia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam artian sempit penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparat penegak hukum tertentu untuk menjamin dan mamastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparat penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa;

---

84 Untuk mewujudkan rasa keadilan di dalam masyarakat, setidaknya harus memberikan hal-hal yang tersirat di bawah ini:

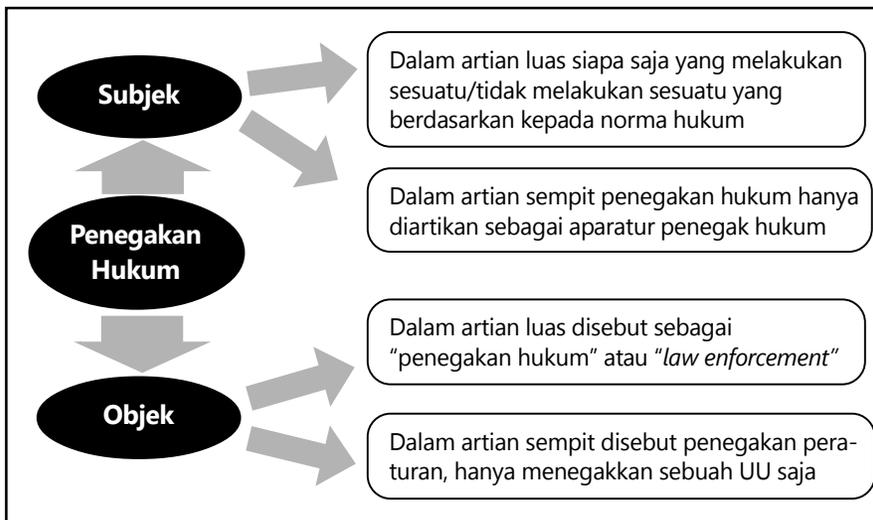
- a. Menata kembali moralitas dengan memberikan contoh dan teladan bagi masyarakat krena masalah hukum tidak dapat dilepaskan atau dipisahkan dengan masalah moral (masalah hukum adalah masalah moral);
- b. Memberikan pemahaman kepada semua aparat penegak hukum agar memahami bahwa hukum adalah konsensus atau kesepakatan yang menjadi pedoman berperilaku, bagi setiap orang dan tujuan hukum/penegakannya adalah keadilan, kedamaian, keserasian, kesejahteraan bagi masyarakat;
- c. Untuk merubah perilaku ke arah moralitas yang diharapkan perlu dibuat aturan yang melarang setiap aparat penegak hukum menggunakan hukum/mempolitisir hukum menjadi alat kejahatan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dengan menggunakan hukum yang ada, baik kejahatan dalam artian hukum maupun kejahatan dalam artian sosiologis.

Lihat dalam Charles Sihombing (2002), yang tersirat di dalam Modul Diklat Sistem Administrasi Modern, *Penegakkan Hukum*, Direktorat Jenderal Pajak, tt, hlm. 4-6.

2. Penegakan Hukum Berdasarkan Objeknya;

Artinya penegakan hukum dapat dilihat dari segi hukumnya. Dalam hal ini pengertiannya juga mencakupi makna yang luas dan sempit. Dalam artian luas penegakan hukum itu mencakupi pada nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Sedangkan dalam artian yang sempit, penegakan hukum hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu istilah "*law enforcement*" dalam artian luas dapat berarti "Penegakkan hukum", sedangkan dalam artian sempit dapat berarti "penegakan peraturan".

Dari kategori penegakan hukum tersebut, penulis menggambarbarkanya dengan peragaan sebagai berikut;<sup>85</sup>



85 Berdasarkan dua kategori penegakan hukum tersebut, secara lebih luas penegakan hukum dapat digambarkan bahwa penegakan hukum adalah upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam artian formil yang sempit maupun dalam artian materil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh para aparaturnegak hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

## 2. Bingkai Pemikiran Harmonisasi Hukum

### a. Mendefinisikan Istilah Harmonisasi Hukum

Penulis melihat istilah harmonisasi hukum ini, pertama secara *ontologis*,<sup>86</sup> yakni kata harmonisasi berasal dari kata *harmoni*, yang dalam bahasa Indonesia berarti *pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian*.<sup>87</sup> Kata "harmonisasi" ini,<sup>88</sup> di dalam bahasa Inggris disebut "*harmonize*", dalam bahasa Prancis disebut dengan "*harmonie*", dan dalam bahasa Yunani disebut "*harmonia*". Dan istilah harmonisasi hukum itu sendiri muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman.

Istilah harmonisasi dalam pandangan filsafat, harmoni mempunyai arti "kerjasama" dalam hal ini kerjasama antara berbagai faktor secara sedemikian rupa, sehingga dari faktor-faktor tersebut menghasilkan unsur-unsur membentuk sebuah kesatuan yang utuh.<sup>89</sup>

Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum, kebijakan pemerintah, dan hubungan diantara keduanya terdapat keaneragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni. Adapun cakupan harmonisasi hukum, dalam pandangan **L.M Gandhi** yang mengutip buku *Tussen Eenheid en Verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa:

"Harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan

---

86 Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, [www.kamusbahasaindonesia.org](http://www.kamusbahasaindonesia.org), diunduh 26 Desember 2015.

87 M. Dahlan Albarry, *Kamus Moderen Bahasa Indonesia*, Arkola: Yogyakarta, 1995, hlm. 185-187.

88 Suhartono, "Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara", (Desertasi: Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2011, hlm. 94.

89 Hassan Shaddily, (et al), *Ensiklopedia Indonesia*, Edisi Khusus HAN/KOL, Icthtiar Baru Van Hoeve: Jakarta, tt, hlm. 1262.

hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan 'pluralisme hukum' kalau memang dibutuhkan."<sup>90</sup>

Sementara menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam buku yang disusun oleh **Moh. Hasan Wargakusumah**,<sup>91</sup> memberikan pengertian harmonisasi hukum, yakni;

"Harmonisasi hukum adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis."

**Kusnu Goesniadhie**,<sup>92</sup> memberikan pengertian tentang harmonisasi hukum, yakni;

"Harmonisasi Hukum adalah; Suatu upaya atau proses untuk merealisasikan keselarasan dan keserasian asas dan sistem hukum sehingga menghasilkan kesatuan sistem yang harmonis."

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum diartikan sebagai *upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan*. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam

---

90 Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan, Ibid.*, hlm. 95-100.

91 *Ibid.*

92 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Perundang- Undangan: Lex Spesialis Suatu Masalah*, PT. Temprine Media Grafika: Surabaya, 2006, hlm. 23.

peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional.

Kemudian, pengertian harmonisasi hukum itu sendiri dalam pandangan penulis, sebagai upaya untuk mencari keseragaman atau titik temu dari prinsip yang bersifat fundamental dari berbagai sistem hukum yang ada, dan kemudian akan diharmonisasikan. Tanpa adanya harmonisasi sistem hukum, akan memunculkan keadaan tidak dapat menjamin kepastian hukum yang dapat menimbulkan gangguan dalam kehidupan bermasyarakat, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindungi.

#### **b. Langkah Kontekstual Menuju Harmonisasi Hukum**

Langkah untuk menuju harmonisasi hukum dapat dilakukan dalam dua langkah perumusan, yaitu:

1. Harmonisasi kebijakan formulasi (*sistem pengaturan*) yaitu perumusan harmonisasi sistem hukumnya;
2. Harmonisasi materi (*substansi*), yang merujuk pada langkah perumusan harmonisasi norma-norma (materi hukum)

Langkah-langkah dalam mewujudkan harmonisasi hukum, menurut paradigma yang ditawarkan oleh **Kusnu Goesniadhie**,<sup>93</sup> ia membaginya menjadi lima langkah yaitu, sebagai berikut;

1. Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan;
2. Identifikasi penyebab terjadinya disharmonisasi hukum;
3. Upaya penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran dan metode konstruksi hukum untuk mengubah keadaan hukum yang disharmoni menjadi harmoni;
4. Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika;<sup>94</sup>
5. Penyusunan argumentasi yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung dan menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.

Langkah tersebut, dapat diklasifikasikan terhadap langkah harmonisasi hukum nasional, kemudian untuk harmonisasi hukum internasional, dapat dikatakan bahwa harmonisasi sistem hukum internasional adalah:

*'Pengharmonisasian pluralitas sistem hukum dalam sistem hukum Internasional, untuk membentuk kesatuan sistem hukum yang dapat disetujui dan diterima oleh semua negara dalam melaksanakan transaksi-transaksi perdagangan internasional.'*

---

93 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Spesialis Suatu Masalah*, op.cit., hlm. 12-14.

94 *Penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan argumentasi yang rasional* dilakukan untuk menemukan: (a) kehendak hukum atau cita-cita hukum yaitu kepastian hukum itu sendiri, (b) kehendak masyarakat yaitu keadilan, dan (c) kehendak moral yaitu kebenaran. Yang kesemuanya ini, secara normatif diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004.

Dirumuskan dalam dua langkah yaitu penyesuaian sistem hukum nasional menjadi sistem hukum yang bersifat global dan dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah hukum positifnya (*harmony of law*) dan penyesuaian norma-norma hukum tertentu menjadi satu kesatuan norma yang bersifat global yang kelak dapat digunakan sebagai sarana penyelesaian sengketa, dengan demikian yang harmonis dan seragam adalah keputusan-keputusan hakim (*harmony of decision*) secara global.

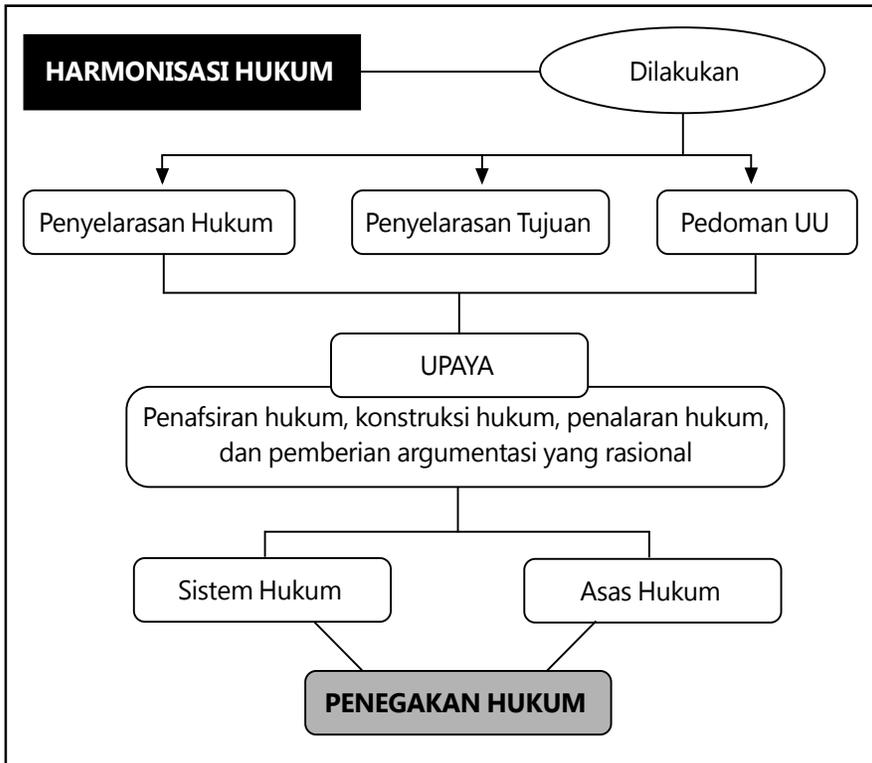
### **c. Fokus Kajian Harmonisasi Hukum**

Penerapan peraturan perundang-undangan dalam jumlah banyak secara bersamaan dalam waktu dan ruang yang sama, sudah tentu membawa konsekuensi terjadinya *disharmoni hukum*. Misalnya terjadinya tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan. Penerapan berbagai macam peraturan perundang-undangan secara bersama-sama tanpa upaya-upaya harmonisasi hukum atau penyelelarasan dan penyerasian sudah tentu akan menimbulkan benturan kepentingan antar lembaga.

Masing-masing peraturan perundang-undangan memiliki tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi, di mana ketiganya ini sering dirumuskan dalam bentuk kebijakan-kebijakan. Kebijakan terdiri dari dua macam, yaitu kebijakan yang bersifat tetap atau *regulatory policies* yang diterapkan dalam berbagai bentuk peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi tingkatannya dan kebijakan yang bersifat tidak tetap, yaitu yang mudah diubah dalam rangka mengikuti perkembangan.

Dalam kaitannya ini, harmonisasi hukum dapat diawali dengan melakukan penyelelarasan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dari masing-masing peraturan perundang-undangan melalui upaya penafsiran hukum, konstruksi hukum, penalaran hukum, dan

pemberian argumentasi yang rasional dengan tetap memperhatikan sistem hukum dan asas hukum yang berlaku. Berikut adalah peragaan tentang mewujudkan harmonisasi hukum:



Harmonisasi hukum dalam sisi pencegahan, yaitu upaya harmonisasi yang dilakukan dalam rangka menghindarkan terjadinya disharmoni hukum. Disharmoni hukum yang telah terjadi memerlukan harmonisasi sistem hukum untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, dan disharmonisasi hukum yang belum terjadi harus dicegah melalui upaya-upaya penyelarasan, penyerasian, dan penyesuaian berbagai kegiatan harmonisasi hukum.

Demikian pula halnya, *inkonsistensi* dalam penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran hukum menimbulkan terjadinya disharmoni

hukum yang harus diharmonisasikan melalui kegiatan penyerasian dan penyalarsan hukum.

Di samping itu, harmonisasi hukum dilakukan untuk menanggulangi keadaan disharmoni hukum yang telah terjadi. Keadaan disharmoni hukum yang terlihat dalam realita, misalnya, tumpang tindih kewenangan, persaingan tidak sehat, sengketa, pelanggaran, benturan kepentingan, sengketa, pelanggaran, persaingan tidak sehat, dan tindak pidana. Sehingga dalam rangka menanggulangi disharmoni antara kepentingan yang menyangkut masalah di atas, harus ada upaya harmonisasi.

Misalnya dalam upaya kasus perdata bisa melalui *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Dan potensi terjadinya disharmonisasi hukum menurut **Kusnu Goesniadhie**<sup>95</sup> tercermin oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut:

1. Jumlah peraturan perundang-undangan terlalu banyak yang diberlakukan;
2. Perbedaan kepentingan dan penafsiran;
3. Kesenjangan antara pemahaman teknis dan pemahaman hukum tentang tata pemerintahan yang baik;
4. Kendala hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yang terdiri dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan, dan penegakan hukum;
5. Hambatan hukum yang dihadapi dalam penerapan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berupa tumpang tindih kewenangan dan benturan kepentingan.

---

95 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Spesialis Suatu Masalah*, op.cit., hlm. 11 – 13.

**d. Metode Pendekatan Harmonisasi Hukum**

Pendekatan harmonisasi hukum, penulis menguti dari **Kusnu Goesniadhie**<sup>96</sup> ia menyebutkan ada 4 (empat) macam dalam pendekatan harmonisasi hukum, yaitu:

**1. Harmonisasi hukum mengacu pada perundang-undangan**

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai: *Suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundangundangan yang baik.*

Dalam hal ini, harmonisasi hukum memegang peranan yang sangat strategis dan harus dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya. Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan seperti yang diuraikan di atas.

Harmonisasi hukum juga mempunyai peranan penting dalam melahirkan suatu produk peraturan perundang-undangan yang dapat dijalankan dan diterima oleh masyarakat dengan baik. Harmonisasi peraturan perundang-undangan, tidak hanya terbatas pada macam atau jenis peraturan perundang-undangan beserta tata urutannya.

Secara ideal harmonisasi hukum mengacu kepada peraturan perundang-undangan, dilakukan terintegrasi yang meliputi segala aspek dari paham peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Pengertian umum peraturan perundang-undangan;
- b. Makna urutan peraturan perundang-undangan;

---

96 Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Perundang-undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*, *ibid.*, hlm. 13 – 18.

- c. Fungsi tata urutan peraturan perundang-undangan;
- d. Penamaan masing-masing peraturan perundang-undangan;
- e. Pengertian masing-masing peraturan perundang-undangan;
- f. Hubungan norma peraturan perundang-undangan dengan norma hukum yang lain.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya penyalarsan dan penyerasian tujuan, strategi, dan pedoman dilakukan dengan mengacu pada hukum dasar yaitu UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang mendasari tata pemerintahan yang baik. Di samping itu, harus selaras dan serasi dengan perubahan hukum dasar dan hukum yang mendasarinya menuju tata pemerintahan yang baik.

## **2. *Harmonisasi hukum mengacu ruang lingkup***

Adalah harmonisasi hukum dalam pengertian upaya harmonisasi tujuan, strategi untuk mencapai tujuan, dan pedoman untuk melaksanakan strategi agar tujuan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tercapai.

## **3. *Harmonisasi hukum mengacu pada keterpaduan kelembagaan***

Aspek hukum atau kelembagaan dalam tata pemerintahan yang baik diwujudkan dalam bentuk intraksi hukum dan kelembagaan. Oleh karena intraksi hukum dan kelembagaan terjadi di setiap komponen kegiatan dan juga antara komponen kegiatan, maka keterpaduan tersebut hendaknya diupayakan untuk terwujud disetiap tingkatan intraksi hukum dan kelembagaan.

Upaya untuk memadukan peraturan perundang-undangan, menyelaraskan, dan menyetarakan dapat dilakukan melalui penafsiran hukum, penalaran hukum, dan argumentasi rasional dengan memperhatikan kepentingan masing-masing lembaga dengan arahan utama untuk mengembangkan suatu produk hukum yang baik.

Apabila keterpaduan hukum dapat terwujud, maka keterpaduan dalam aplikasinya juga harus selalu selaras dengan nilai-nilai muatan agama. Sehingga keterpaduan kelembagaan senantiasa akan menjadi jaminan bagi diselenggarakannya harmonisasi hukum dalam mewujudkan produk hukum yang baik.

#### **4. Harmonisasi hukum mengacu pada kodifikasi dan unifikasi**

Upaya kodifikasi dan unifikasi hukum merupakan upaya untuk membatasi dan mengunci hasil harmonisasi hukum agar tidak berubah lagi. Jika terjadi perubahan, maka perubahan tersebut harus mengacu pada unifikasi hukum yang telah dikodifikasikan.

Upaya kodifikasi adalah upaya untuk menghimpun peraturan perundang-undangan ke dalam satu buku. Unifikasi hukum ditandai dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Adanya satu kitab undang-undang;
- b. Adanya satu persepsi atau satu pemahaman tentang hukum yang berlaku;
- c. Adanya satu sikap dan prilaku terhadap hukum yang berlaku;
- d. Adanya prinsip-prinsip *non-diskriminatif*;
- e. Adanya konsistensi dalam penerapan dan penegakan hukum.

Terwujudnya kodifikasi dan unifikasi hukum akan menjamin terwujudnya kepastian hukum dan keadilan. Di samping itu, kodifikasi

dan unifikasi hukum akan menjadi landasan bagi pengembangan dinamika harmonisasi hukum.

## **B. MENGURAIKAN TENTANG NEGARA HUKUM INDONESIA**

### **1. Sejarah Negara Hukum Sejak Plato**

Dalam sejarah ketatanegaraan modern di barat pemikiran mengenai Negara Hukum sangat mengemuka. Namun gagasan ini berawal dari pemikiran **Plato** sejak zaman Yunani. **Plato** sebagai ahli pikir dan seorang negarawan hendak memikirkan bentuk terbaik sebuah negara. Awalnya menurut **Plato**, *penyelenggaraan negara yang baik adalah apabila negara berada di tangan para cendekiawan*. Namun **Plato** merubah pandangannya dan berpikir bahwa, *negara akan dapat diselenggarakan dengan baik apabila berdasarkan sebuah perangkat aturan hukum yang dikenal dengan 'nomoi'*.<sup>97</sup>

Terdapat tiga golongan dalam negara yang baik menurut **Plato** yaitu: *Pertama: 'Golongan Penjaga'* yang tidak lain adalah para filusuf yang sudah mengetahui yang baik dan kepemimpinan dipercayakan pada mereka. *Kedua: 'Pembantu atau Prajurit'*. Dan *Ketiga: 'Golongan pekerja atau petani'* yang menanggung kehidupan ekonomi bagi seluruh polis.

**Plato** tidak begitu mementingkan adanya undang-undang dasar yang bersifat umum, sebab menurutnya keadaan itu terus berubah-ubah dan peraturan itu sulit disamaratakan itu semua tergantung masyarakat yang ada di polis tersebut. Adapun negara yang diusulkan oleh **Plato** berbentuk demokrasi dengan monarkhi, karena jika hanya

---

97 Beoang, Konrad Kebung, *Plato: Jalan Menuju Pengetahuan yang Benar*, cet. ke-4, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1999, hlm. 50.

monarkhi maka akan terlalu banyak kelaliman, dan jika terlalu demokrasi maka akan terlalu banyak kebebasan, sehingga perlu diadakan penggabungan, dan Negara ini berdasarkan pada pertanian bukan perdagangan. Hal ini dimaksudkan menghindari nasib yang terjadi di Athena.

Negara hukum pada dasarnya bukan semata pemikiran dalam era negara modern. Melainkan sebuah pemikiran panjang sejak zaman Yunani kuno dahulu yang dikemukakan pemikir seperti **Plato** dalam bukunya yang tersohor *Nomoi* dan **Aristoteles** dalam *La Politica*. Dewasa ini negara hukum identik dengan dua istilah yakni "*rechstaat*" dan "*rule of law*". Kedua istilah ini pada dasarnya merupakan bentuk perwujudan Negara Hukum.

Konsep *rechstaat* berasal dari sistem hukum Eropa Kontinental. Gagasan tentang *rechstaat* lahir sebagai bentuk perlawanan *absolutisme* raja pada abad ke-17. Pemikiran tentang *rechstaats* dikembangkan oleh **Immanuel Kant** dan **Friedrich Julius Stahl**. Sedangkan paham *The Rule of Law* dipopulerkan oleh **Albert Venn Dicey** pada tahun 1885 melalui bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Jika *rechstaat* dianut oleh negara dengan sistem hukum *Continental* maka *the rule of law* dianut oleh sistem hukum *Common Law*.

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian Negara Hukum itu terus berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Karena itu dalam rangka memahami secara tepat dan benar konsep Negara Hukum, perlu terlebih dahulu diketahui gambaran sejarah perkembangan pemikiran politik dan hukum, yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi Negara Hukum<sup>98</sup>. Selain itu, pemikiran tentang Negara Hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua

---

98 S.F. Marbun, "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4 – 1997, hlm. 9.

dari dari usia Ilmu Negara ataupun Ilmu Kenegaraan itu sendiri dan pemikiran tentang Negara Hukum merupakan gagasan modern yang *multi-perspektif* dan selalu *aktual*.<sup>99</sup>

Ditinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai Negara Hukum sudah berkembang semenjak 1800 SM.<sup>100</sup> Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran Negara Hukum adalah pada masa Yunani kuno. Menurut **Jimly Asshiddiqie**,<sup>101</sup> gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani kuno menjadi sumber dari gagasan kedaulatan hukum.

Pada masa Yunani kuno pemikiran tentang Negara Hukum dikembangkan oleh para filsuf besar Yunani Kuno seperti **Plato** (429-347 SM) dan **Aristoteles** (384-322 SM). Dalam bukunya *Politikos* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, **Plato** (429-347 SM) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.<sup>102</sup>

Konsep Negara Hukum menurut **Aristoteles** (384-322 SM)<sup>103</sup> adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan

---

99 Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.25; lihat pula dalam: A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, 2004, hlm. 48.

100 J.J. von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum*, Pembangunan, Jakarta, 1988, hlm. 7.

101 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

102 Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm.36-37

103 Konsep Negara Hukum bagi Aristoteles (384-322 SM) yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Lihat dalam: Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik.

Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang Negara Hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut **Paul Scholten**<sup>104</sup> dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah Negara Hukum itu berasal dari abad ke-19, tetapi gagasan tentang Negara Hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad tujuh belas. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right 1689* (Great Britain), yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris.<sup>105</sup>

Di Indonesia istilah Negara Hukum, sering diterjemahkan '*rechtstaats*' atau '*the rule of law*'. Paham '*rechtstaats*' pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang '*rechtstaats*' mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominir oleh *absolutisme* raja.<sup>106</sup>

Paham '*rechtstaats*' dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti **Immanuel Kant** (1724-1804) dan **Friedrich**

---

104 Paul Scholten, *Verzamel Geschriften, deel I*, tahun 1949, hlm. 383,

105 O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 21.

106 Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30. Bandingkan dengan: Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972.

**Julius Stahl**.<sup>107</sup> Sedangkan paham '*the rule of law*' mulai dikenal setelah **Albert Venn Dicey** (1885) menerbitkan bukunya '*Introduction to Study of The Law of The Constitution*'. Paham '*the rule of law*' bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common law system*.<sup>108</sup>

Konsepsi Negara Hukum menurut **Immanuel Kant** dalam bukunya *Methaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. **Immanuel Kant** mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi '*recht*' pada '*staat*', hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham **Immanuel Kant** ini terkenal dengan sebutan '*nachtwachkerstaats*' atau '*nachtwacherstaats*'.<sup>109</sup>

**Friedrich Julius Stahl** (sarjana Jerman) dalam karyanya *Staat and Rechtslehre II* (1878), memberikan pengertian Negara Hukum sebagai berikut:

Negara harus menjadi Negara Hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian Negara Hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan

---

107 Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 57.

108 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, *op.cit.*, hlm. 72.

109 M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm. 73-74.

tata hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara Hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada Negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya.<sup>110</sup>

## 2. Elemen Dasar Negara Hukum

*The rule of law*<sup>111</sup> sebagaimana yang dikatakan oleh **Friedman** dapat dipakai dalam arti formal (*in the formal*) dan dalam arti materil (*ideological sense*). Dalam arti formal maka Negara Hukum itu tidak lain sebagai "*organized public power*"; atau kekuasaan yang umum terorganisir. Dalam pengertian ini setiap organisasi hukum termasuk organisasi yang dinamakan Negara, mempunyai '*rule of law*', sehingga kita dapat berbicara '*rule of law*' dari RRC, Perancis, Jerman, Ceko, Slowakia. Sedangkan dalam artian yang materil, Negara Hukum menyangkut tentang ukuran hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Mengenai ciri bagaimana Negara Hukum yang baik itu,<sup>112</sup> '*International Commission of Jurists*', yang merupakan suatu organisasi ahli

---

110 O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 24.

111 Albert Venn Dicey menyetengahkan tiga arti (*three meaning*) dari *the rule of law*: pertama, *supremasi absolut* atau *predominasi dari regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, *preogratif* atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah; kedua persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama; tidak ada peradilan administrasi negara; ketiga, konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan; singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan peradilan dan Parlemen sedemikian diperluas hingga membatasi *posisi Crown* dan pejabat-pejabatnya

112 Sunarjati Hartono. *Apakah The Rule of Law itu*. Alumni: Bandung, 1976, hlm. 28. Apabila kita membicarakan *the rule of law*, maka perlu diketahui bahwa Istilah *Rule of Law* mulai populer dengan terbitnya buku dari Albert Venn Dicey pada tahun 1885, dengan judul *Introduction to The Study of The Law Constitution*. Dalam

hukum Internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep '*rule of law*' dan menekankan apa yang dinamakan "*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*". Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah '*rule of law*' adalah:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara-cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak ("*Independent and impartial tribunals*");
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat, berorganisasi dan berposisi;
6. Menyelenggarakan Pendidikan kewarganegaraan;

Ikrar Athena pada tahun 1995 dari '*International Commission of Jurist*' mengemukakan bahwa sebagai prinsip utama Negara Hukum adalah:<sup>113</sup>

---

bukunya tersebut A.V. Dicey, mengatakan, bahwa konsep *Rule of Law* menekankan pada tiga unsur utama, yaitu: Supremasi hukum (*supremacy of law*); Persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*); Konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*). Konsep *Rule of law* berkembang secara evolusioner dan bertumpu pada sistem hukum "*common law*". Dalam perkembangannya tersebut H.W.R. Wade dan Godfrey Philips, mengetengahkan tiga konsep yang berkaitan dengan *Rule of Law*, yaitu: *Rule of Law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat daripada anarkhi; *Rule of Law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum; *Rule of Law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substansif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warganegara tanpa proses peradilan.

113 Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia: Jakarta, 1977, hlm. 58-60.

1. Negara harus tunduk kepada hukum;
2. Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*;
3. Hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang oleh setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.

Lebih lanjut **Friedrich Julius Stahl**<sup>114</sup> mengemukakan empat unsur '*rechtstaats*' dalam arti klasik, yaitu

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut '*trias politica*');
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan ('*wetmatigheid van bestuur*');
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Berbeda dengan **Stahl, Paul Scholten**,<sup>115</sup> menyebut dua ciri daripada Negara Hukum, yang kemudian diuraikan secara meluas dan kritis. Ciri yang utama daripada Negara Hukum ialah: "*er is recht tegenover den staat*", artinya kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat. Asas ini sebenarnya meliputi dua segi, yakni Manusia itu mempunyai suasana tersendiri, yang pada dasarnya terletak di luar wewenang Negara; serta Pembatasan suasana manusia itu hanya dapat dilakukan dengan

---

114 Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm. 57-58.

115 Paul Scholten, *Over den Rechtsstaats*, 1935, lihat *Verzamelde Geschriften deel I*, hlm. 382-394

ketentuan undang-undang, dengan peraturan umum. Ciri yang kedua daripada negara hukum menurut **Paul Scholten** berbunyi; '*er is scheiding van machten*', artinya dalam Negara Hukum ada pemisahan kekuasaan.

Selanjutnya **Von Munch**<sup>116</sup> misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya:

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang perproporsionalitas ('*Verhältnismässigkeit*');
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

**Oemar Seno Adji** dalam prasarannya pada simposium Indonesia Negara Hukum (1966) baik konsep '*rechtstaat*' atau '*rule of law*' ataupun konsep '*socialist legality*', mempunyai '*basic requirement*' atau elemen pokok yakni perlindungan terhadap HAM (Hak Asasi Manusia), asas legalitas, serta hakim yang bebas dan tidak memihak. Demikian pula, simposium tersebut merumuskan bahwa ciri-ciri bagi suatu Negara Hukum adalah:<sup>117</sup>

1. Pengakuan dan perlindungan HAM (Hak Asasi Manusia), yang

---

116 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 312.

117 A. Mukthie Fadjar. *Tipe Negara Hukum. ibid.*, hlm. 41.

mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural, dan pendidikan;

2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan lain apapun;
3. *Legalitas*, dalam arti hukum baik formal ataupun materil.

Dari pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi elemen penting dari Negara Hukum adalah:

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Asas legalitas;
3. Asas pembagian kekuasaan;
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak;
5. Asas kedaulatan rakyat;
6. Asas demokrasi;
7. Asas konstitusional.

### 3. Tujuan Negara Hukum

**Shang Yang**, yang hidup di negeri China sekitar abad V-IV SM menyatakan bahwa tujuan negara adalah pembentukan kekuasaan negara yang sebesar-besarnya. Menurut dia, perbedaan tajam antara negara dengan rakyat akan membentuk kekuasaan negara. *"A weak people means a strong state and a strong state means a weak people. Therefore a country, which has the right way, is concerned with weakening the people."*<sup>118</sup>

Sepintas ajaran **Shang Yang** sangat kontradiktif karena menganggap upacara, musik, nyanyian, sejarah, kebajikan, kesusilaan,

---

118 Muhammad Tahir Azhary. *Negara Hukum Indonesia. op.cit.*, hlm. 30.

penghormatan kepada orangtua, persaudaraan, kesetiaan, ilmu (kebudayaan, *ten evils*) sebagai penghambat pembentukan kekuatan negara untuk dapat mengatasi kekacauan (yang sedang melanda China saat itu). Kebudayaan rakyat harus dikorbankan untuk kepentingan kebesaran dan kekuasaan negara.

**Niccolo Machiavelli** dalam bukunya *Il Principe* menganjurkan agar raja tidak menghiraukan kesusilaan maupun agama. Untuk meraih, memertahankan dan meningkatkan kekuasaannya, raja harus licik, tak perlu menepati janji, dan berusaha selalu ditakuti rakyat. Di sebalik kesamaan teorinya dengan ajaran **Shang Yang, Machiavelli** menegaskan bahwa penggunaan kekuasaan yang sebesar-besarnya itu bertujuan luhur, yakni kebebasan, kehormatan dan kesejahteraan seluruh bangsa.<sup>119</sup>

Dalam bukunya yang berjudul *De Monarchia Libri III*, **Dante Alleghiere** (1265-1321) menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk mewujudkan perdamaian dunia. Perdamaian dunia akan terwujud apabila semua negara merdeka meleburkan diri dalam satu imperium di bawah kepemimpinan seorang penguasa tertinggi. Namun **Dante** menolak kekuasaan Paus dalam urusan duniawi. Di bawah seorang maha kuat dan bijaksana, pembuat undang-undang yang seragam bagi seluruh dunia, keadilan dan perdamaian akan terwujud di seluruh dunia.

**Immanuel Kant** (1724-1804),<sup>120</sup> adalah penganut teori Perjanjian Masyarakat karena menurutnya setiap orang adalah merdeka dan

---

119 Niccolo Machiavelli, *Sang Penguasa*, PT. Gramedia Jakarta, 1987, hlm. 45.

120 Teori Kant tentang negara hukum disebut teori negara hukum murni atau negara hukum dalam arti sempit karena peranan negara hanya sebagai penjaga ketertiban hukum dan pelindung hak dan kebebasan warga negara, tak lebih dari *night-watcher*, penjaga malam). Negara tidak turut campur dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pendapat Kant ini sangat sesuai dengan zamannya, yaitu tatkala terjadi pemujaan terhadap liberalisme (dengan semboyannya: *'laissez faire, laissez aller'*). Namun teori Kant mulai ditinggalkan karena persaingan bebas

sederajat sejak lahir. Maka **Kant** menyatakan bahwa tujuan negara adalah melindungi dan menjamin ketertiban hukum agar hak dan kemerdekaan warga negara terbina dan terpelihara. Untuk itu diperlukan undang-undang yang merupakan penjelmaan kehendak umum (*'volonte general'*), dan karenanya harus ditaati oleh siapa pun, rakyat maupun pemerintah. Agar tujuan negara tersebut dapat terpelihara, **Kant** menyetujui azas pemisahan kekuasaan menjadi tiga potestas (kekuasaan): *'legislatoria, rectoria, iudiciaria'* (pembuat, pelaksana, dan pengawas hukum).

Selain beberapa teori tersebut, ada pula ajaran tentang tujuan negara sebagai berikut:

1. Ajaran **Plato**: Negara bertujuan memajukan kesuksesan manusia sebagai individu dan makhluk sosial;
2. Ajaran Teokratis (Kedaulatan Tuhan): Negara bertujuan mencapai kehidupan yang aman dan tertentram dengan taat kepada Tuhan. Penyelenggaraan negara oleh pemimpin semata-mata berdasarkan kekuasaan Tuhan yang dipercayakan kepadanya. Tokoh utamanya: **Augustinus, Thomas Aquino**);
3. Ajaran Negara Polisi: Negara bertujuan mengatur keamanan dan ketertiban masyarakat (**Immanuel Kant**);
4. Ajaran Negara Hukum: Negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum dan berpedoman pada hukum (**Krabbe**). Dalam negara hukum, segala kekuasaan alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Semua orang –tanpa kecuali– harus tunduk dan taat kepada hukum (*'Government not by man, but by*

---

ternyata makin melebarkan jurang pemisah antara golongan kaya dan golongan miskin. Para ahli berusaha menyempurnakan teorinya dengan teori negara hukum dalam arti luas atau negara kesejahteraan (*'Welfare State'*). Menurut teori ini, selain bertujuan melindungi hak dan kebebasan warganya, negara juga berupaya mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh warga negara. Bandingkan dengan: CST Kansil, *Ilmu Negara*, Pradnya Paramitha: Jakarta, 2001, hlm. 35-46.

*law = the rule of law*). Rakyat tidak boleh bertindak semena-mena, serta menentang hukum. Di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara, sebaliknya rakyat berkewajiban mematuhi seluruh peraturan pemerintah/negaranya;

5. Negara Kesejahteraan (*Welfare State = Social Service State*): Negara bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum. Negara adalah alat yang dibentuk rakyatnya untuk mencapai tujuan bersama, yaitu kemakmuran dan keadilan sosial.

#### **4. Indonesia sebagai Negara Hukum**

Negara Indonesia adalah Negara yang berdasarkan atas hukum. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD-1945. Norma ini bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Hukum dalam posisi seperti ini, mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara.

Sebelumnya istilah Negara Hukum ini tidak ditemukan di dalam UUD-1945 (sebelum perubahan). Meskipun demikian dalam penjelasan UUD-1945 terdapat istilah "Negara berdasarkan atas hukum (*rechtaat*). Kemudian setelah dilakukan perubahan ketiga terhadap UUD-1945, Pasal 1 ayat (3) secara tegas menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Berkenaan dengan hal itu, dalam kepustakaan Indonesia istilah Negara Hukum sudah tidak asing lagi sebagai terjemahan dari istilah '*rechtstaat*' (Belanda). Di negara-negara Eropa Kontinental istilah '*rechtsstaat*' digunakan dengan cara yang berbeda antara satu negara dan negara yang lainnya. Di perancis istilah ini populer sebagai '*e'tat de droit*', sementara itu di Jerman dan di Belanda menggunakan istilah yang sama, yakni '*rechtsstaat*'. Istilah '*e'tat de droit*' dan '*rechtsstaat*' yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental

memiliki padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan '*legal state*', atau '*state according to law*' atau '*the rule of law*' mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.

Negara Republik Indonesia sejak dalam perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan atau *absolutisme*. Oleh karena itu bagi Negara Republik Indonesia yang menjadi titik sentral adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan kerukunan. **Oemar Senoadji** berpendapat bahwa Negara Hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi yang positif, artinya tiada tempat bagi *ateisme* atau propaganda anti Agama di Bumi Indonesia.<sup>121</sup>

**Padmo Wahyono** menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah "rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai".

Muhammad **Tahir Azhary**,<sup>122</sup> mengemukakan ciri-ciri konsep Negara Hukum Pancasila, yaitu:

1. Hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;

---

121 Muhammad Tahir Azhary. *Negara Hukum Indonesia*. *Op.cit.*, hlm. 93.

122 *Ibid.*, hlm. 97.

3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak benarkan dan komunisme dilarang;
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Lebih lanjut **Muhammad Tahir Azhary**, mengemukakan unsur-unsur pokok Negara Hukum Republik Indonesia, yaitu:

1. Pancasila;
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. Sistem Konstitusi;
4. Persamaan (*'equality'*);
5. Peradilan bebas.

Negara Republik Indonesia menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat yang mengedepankan asas kekeluargaan dan kerukunan di mana dari asas ini akan berkembang elemen lain dari konsep Negara Hukum Pancasila, yaitu: terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah di mana peradilan merupakan sarana terakhir, hak-hak asasi manusia tidaklah hanya menekan hak atau kewajiban tetapi terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.

### **C. SKEMATIS KONFIGURASI POLITIK HUKUM**

Kajian politik dan hukum, dalam bahasan ini, akan penulis kaji dari perspektif hubungan keduanya. Mengkaji hubungan *kausalitas* antara antara politik dengan hukum dari pendekatan empirik hal itu merupakan suatu aksioma yang tak dapat ditawar lagi. Tetapi ada

juga para yuris yang lebih percaya dengan semacam mitos bahwa politiklah yang harus tunduk pada aturan hukum. Hal inipun sebagai '*das sollen*', tak dapat disalahkan begitu saja.

Bahwa hukum adalah produk politik sehingga keadaan politik tentu akan melahirkan hukum dengan karakter tertentu pula. Kritik umum yang terlontar atas praktik hukum di Indonesia, terutama oleh kaum '*deterministik*', meletakkan hukum sebagai alat kekuasaan. Fakta ini tentunya bisa dipahami, jikalau kita mengungkapkan sejumlah pelanggaran dalam penyelenggaraan tata pemerintahan dan aktivitas sosial dengan mengatasnamakan hukum. Perangkat hukum kita, sepanjang orde baru, memang tercabik-cabik oleh kepentingan politik, yang pada akhirnya melahirkan ketidakpercayaan atas hukum. Inilah tragedi panjang, yang hingga hari ini masih melanda kehidupan hukum di Indonesia.

Asumsi dasar dari pemikiran di atas, menurut pandangan penulis:

"Bahwa hukum merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbalan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Hal ini berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi dikalangan para politisi."

Meskipun dari sudut "*das sollen*" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari sudut "*das sein*" bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Pada era **Soekarno**, politik adalah panglima, kemudian jargon ini digantikan dengan ekonomi dan pembangunan adalah panglima pada jaman **Soeharto**. Pembangunanisme ('*developmentalism*') telah menjadikan rakyat sebagai obyek. Semua

perbuatan negara selalu mengatasnamakan rakyat. Dan yang lebih memprihatinkan, hukum telah dijadikan alat dari negara untuk membenarkan setiap tindakan dari penguasa.

Misalnya saja, setiap hari kita melihat, mendengar bahwa di ibukota pengusuran sedang berlangsung terhadap ribuan warga pinggirannya di ibukota, hanya dengan alasan bahwa mereka telah melanggar Perda DKI. Dalam logika seperti itu, hukum diberi fungsi, terutama, sebagai instrumen program pembangunan karena sebenarnya hukum bukanlah tujuan. Maka, dengan demikian, dapat dipahami bahwa '*hukum diproduksi dalam rangka memfasilitasi dan mendukung politik*'. Akibatnya, segala peraturan dan produk hukum yang dinilai tidak dapat mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi harus diubah atau dihapuskan.

Dikalangan ahli hukum, minimal ada dua pendapat mengenai hubungan *kausalitas* antara politik dan hukum:<sup>123</sup>

1. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut "*das sollen*" yang mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Tokohnya antara lain **Roscoe Pound** dengan "*law as a tool of social engineering*". Adalah wajar jika ada keinginan untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih relevan;
2. Kaum realis seperti **Von Savigny** dengan "*hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya*". Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau, menjadi *independent variabel* atas keadaan diluarnya, terutama keadaan politiknya.

---

123 Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media: Yogyakarta, 1999.

Untuk dapat menjelaskan beberapa argumentasi di atas, maka dalam bahasan ini baiknya penulis sampaikan beberapa hal sebagai berikut:

## 1. Pengertian Politik Hukum

Istilah politik itu berasal dari istilah "*Polis*" yang artinya Negara Kota, kemudian dalam bagian ini kita akan mengemukakan apakah itu politik hukum. Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan merupakan terjemahan dari istilah Belanda yakni "*Rechtpolitiek*", yang merupakan bentukan dari dua kata '*recht*' dan '*politiek*'. Istilah ini sebaiknya tidak dirancukan dengan istilah yang muncul belakangan yang dikemukakan oleh **Hence van Maarseven**, yakni '*politiekrecht*' atau hukum politik. Sebab keduanya memiliki konotasi yang berbeda. Istilah demikian itu, sebetulnya istilah untuk menggantikan istilah Hukum Tata Negara.

Istilah '*Rechtpolitiek*', berasal dari kata '*recht*'. Dalam bahasa Indonesia kata '*recht*' berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa arab '*hukm*' (kata jamaknya '*ahkam*'), yang berarti putusan ('*judgement*', '*verdict*', '*decission*'), ketetapan ('*provision*'), perintah ('*command*'), hukuman ('*sentence*') dan lain-lain.<sup>124</sup> Kata kerjanya, '*hakama-yahkumu*', berarti memutuskan, mengadili, menetapkan, memerintahkan, memerintah, menghukum, mengendalikan, dan lain-lain. Asal-usul kata '*hakama*' berarti mengendalikan dengan satu pengendalian.<sup>125</sup>

Kita mengetahui bahwa setiap masyarakat yang teratur, yang dapat menentukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para

---

124 Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, London: Mac Donald and Avans Ltd, 1980, hlm 196

125 Jubran Mas'ud, *Al Ra'id Mu'jam Lughawiyun Ashriyyun*, Cet VII, Beirut Dar al 'ilm li al Malayin, 1992, hlm 312

anggotanya adalah masyarakat yang mempunyai tujuan yang jelas. Dan politik adalah bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut, mempunyai tujuan didahului oleh proses pemilihan tujuan diantara berbagai tujuan yang mungkin. Oleh karena itu politik adalah juga aktivitas memilih suatu tujuan tertentu. Dalam hal ini, menurut **Satjipto Rahardjo**.<sup>126</sup> Hukum juga berhadapan dengan masalah politik hukum, yang adanya keharusan untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan maupun cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.

Apa yang dimaksud dengan politik hukum, kita beberapa pengertian yang akan diuraikan di bawah ini:

**Sudarto**<sup>127</sup> mengatakan bahwa politik hukum adalah:

"Politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan."

Dalam kesempatan yang lain **Sudarto** juga mengatakan bahwa '**politik hukum adalah** : merupakan suatu usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada waktu tertentu'.<sup>128</sup> Dari pengertian **Sudarto** tersebut maka politik hukum mengandung makna bagaimana mengusahakan atau membuat dan merumuskan suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

---

126 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum. Op.cit.*, hlm. 34.

127 Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Sinar Baru: Bandung, 1983, hlm. 20

128 Sudarto. *Hukum & Hukum Pidana*. Alumni: Bandung, 1981, hlm. 155.

**Sunaryati Hartono**<sup>129</sup> mengatakan bahwa:

“Politik hukum adalah di satu pihak tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang terdapat di Indonesia sendiri dan di lain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realitas politik hukum internasional’.

Dengan demikian faktor-faktor politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang dicita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka. Beliau melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*'tool'*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

Setiap masyarakat yang teratur, yang bisa menentukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara para anggotanya adalah masyarakat yang mempunyai tujuan. Dari kegiatan masyarakat dalam menentukan tujuannya tersebut, maka diperlukan politik untuk mempelajarinya. Dari tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakat inilah, maka politik hukum Menurut **Satjipto Rahardjo**<sup>130</sup> adalah;

“Politik hukum adalah: Kegiatan memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Menurut **Satjipto Rahardjo**, ada beberapa pertanyaan yang mendasar dari studi politik hukum; (a) Tujuan

---

129 Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*. Alumni: Bandung, 1991. hlm. 1-5.

130 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum. Op.cit.*, hlm. 309. Pendefinisian dari Satjipto Rahardjo tersebut, senada dengan apa yang dikemukakan oleh Soedjono Dirjosisworo, yang mengatakan bahwa: '*Politik hukum adalah sebagai disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujaun-tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat tertentu*'. Lihat dalam Soedjono Dirdjosisworo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Rajawali: Jakarta, tt, hlm. 48.

apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada., (b) Cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut., (c) Kapan waktunya hukum itu dirubah, dan melalui cara dan bagaimana hukum itu seharusnya dirubah., (d) Dapatkah merumuskan suatu pola yang baku dan mapan, yang bisa membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.”

Pendefinisian politik hukum dari **Satjipto Rahardjo** di atas, nampaknya beliau memilih definisi politik sebagai bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Struktur politik menaruh perhatian pada pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan-tujuan yang secara kolektif menonjol.<sup>131</sup> Dari pemilihan tujuan, atau didahului oleh proses pemilihan tujuan dari berbagai sudut yang mungkin tercapai, maka politik juga dapat dikatakan sebagai aktivitas memilih tujuan sosial tertentu.

Dari pendefinisian **Satjipto Rahardjo** tersebut di atas, maka pertanyaan yang penting dalam studi politik hukum adalah: <sup>132</sup>

1. Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada? Tujuan ini bisa berupa satu tujuan besar yang tunggal, bisa juga dipecah-pecah ke dalam tujuan-tujuan yang lebih spesifik menurut bidang, seperti ekonomi, sosial, yang kemudian masih bisa dipecah-pecah ke dalam tujuan-tujuan yang lebih kecil lagi;
2. Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut? Termasuk di dalamnya persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi;

---

131 Talcott Parsons. *Societies, Evolutionary and Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall, 1966, hlm. 13-15.

132 Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. *Op.cit.*, hlm. 352-353.

3. Kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan;
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut? Termasuk di dalamnya proses untuk memperbaharui hukum secara efisien, dengan perubahan total, dengan perubahan bagian demi bagian.

Untuk mencapai tujuan dari politik hukum yang didefinisikan oleh **Satjipto Rahadjo** tersebut, sebaiknya akan lebih lengkap jika melihat juga definisi politik hukum dari **Padmo Wahyono**, yang memberikan definisi politik hukum, ini '*Sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk*'.<sup>133</sup>

Menurut penulis definisi yang diberikan oleh **Padmo Wahjono** tersebut sangatlah abstrak, kemudian dari penelitian kepustakaan yang penulis lakukan akhirnya menemukan definisi yang lengkap apa yang dimaksudkan politik hukum oleh **Padmo Wahjono**, dalam artikelnya yang berjudul "*Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan*". **Padmo Wahjono** memberikan definisi lengkap yakni politik hukum adalah:

*Kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu. Dalam ini kebijakan tersebut berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukumnya sendiri.*

Beberapa definisi lainnya yang cukup penting di kemukakan dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut:

---

133 Padmo Wahjono. *Indonesia Berdasarkan atas Hukum*. Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986, hlm. 160.

**Soediman Kartohadiprodjo**,<sup>134</sup> mengatakan bahwa:

*"Politik hukum negara dapat ditunjuk pada bentuk yang akan diberikan pada hukum, yang dapat tidak ditulis (maksudnya sebagai kebiasaan dalam kehidupan manusia), dapat tertulis dalam peraturan-peraturan (undang-undang) atau tertulis dengan kodifikasi, yakni ditulis dan dikumpulkan secara sistematis dalam Kitab Undang-Undang serta dapat pula ditunjuk pada isinya."*

Dari definisi di atas, dikatakan bahwa politik hukum itu dapat ditunjuk pada perubahan, dalam arti perbaikan dalam kesadaran hukum pergaulan hidup, begitu juga dalam melakukan politik hukum negara harus memperhatikan kesadaran hukum yang terdapat dalam pergaulan hidup setidaknya-tidaknya memperhatikan dasar-dasar pokok daripada kesadaran hukum itu.

**Teuku Mohammad Radhie**, memberikan definisi politik hukum, menurutnya bahwa politik hukum adalah: *Sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya, dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.*<sup>135</sup>

Pendapat dari **Teuku Mohamad Radhie** ini senada dengan apa yang dikatakan oleh **Solly Lubis**,<sup>136</sup> bahwa menurutnya politik hukum adalah: *Kebijakan politik yang menentukan peraturan hukum hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara.*

---

134 Soediman Kartohadiprodjo. *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia*. PT. Pembangunan Ghalia Indonesia: Jakarta, 1974, hlm. 50

135 Teuku Mohammad Radhie. *Pembaharuan Hukum, dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan nasional*. Dalam Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II desember, 1973, hlm. 4.

136 M. Solly Lubis. *Serba-Serbi politik dan Hukum*. CV. Mandar Maju: Bandung, 1989, hlm. 49.

Dari berbagai kepustakaan politik hukum di atas, akhirnya penulis dapat menemukan pengertian tersendiri dalam buku ini, bahwa yang dinamakan dengan politik hukum adalah, suatu usaha dari para sarjana hukum untuk mensosialisasikan berbagai bentuk, berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam waktu tertentu kepada khalayak ramai, yakni kepada masyarakat. Yang tujuan utamanya adalah Untuk mencapai keadilan masyarakat, melalui hukum pemerintah harus mengimangi kepentingan umum dengan kepentingan-kepentingan lainnya. cita-cita akan keadilan yang hidup dalam jiwa rakyat tidaklah lain daripada simbol suatu harmonisasi kepentingan-kepentingan tersebut, dengan demikian tugas utama suatu negara adalah menjamin keadilan sosial., Menciptakan ketentraman hidup, dengan memelihara kepastian hukum. Bila dikatakan bahwa dalam satu negara terdapat kepastian hukum, sungguh berlaku sebagai hukum. Maka orang tidak ragu-ragu lagi untuk menggunakan hukum tersebut. Menangani kepentingan-kepentingan yang nyata dalam kehidupan bersama secara konkret.

Dalam hal penulis memberikan definisi politik hukum di atas, penulis lebih terinspirasi oleh pengertian yang dikemukakan oleh **Abdul Hakim Garuda Nusantara**, beliau mengatakan bahwa politik hukum merupakan suatu kebijakan hukum (*'legal policy'*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.<sup>137</sup>

## 2. Hukum sebagai Produk Politik

Di kalangan ahli hukum minimal ada dua pendapat mengenai hubungan *kausalitas* antara politik dan hukum. Kaum idealis yang lebih

---

137 Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Nasional*. Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.

berdiri pada sudut '*das sollen*' mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya.

Meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih *relevan*. Pengaruh politik terhadap hukum dapat berlaku terhadap penegakan hukumnya dan karakteristik produk-produk serta proses pembuatannya. Bahwa keadaan politik tertentu dapat mempengaruhi produk hukum, untuk kasus Indonesia, kita dapat melihat contoh pada UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan dan UU No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.

Meskipun kedua Undang-undang tersebut lahir pada era Orde Baru, tetapi hubungan politik antara Pemerintah dan umat Islam atau hubungan antara Negara dan Agama yang melatarbelakangi keduanya berada dalam suasana yang berbeda. UU No. 1 Tahun 1974 lahir dalam keadaan politik konflik dan saling curiga, sedangkan UU No. 7 Tahun 1989 lahir ketika hubungan pemerintah dan umat Islam sedang melakukan akomodasi.<sup>138</sup>

**Satjipto Rahardjo**,<sup>139</sup> mengatakan bahwa kalau kita melihat hubungan antara subsistem politik dan subsistem hukum, tampak bahwa politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar sehingga hukum selalu berada pada posisi yang lemah. Artinya banyak sekali praktik politik yang secara substansif hal-hal diatas dimaksudkan untuk menegaskan bahwa di dalam kenyataan empiris politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Dengan demikian menjadi jelas bahwa pengakuan hukum disini sangat tergantung pada keadaan politiknya.

---

138 Mahpud MD, *op.cit.*

139 Rahardjo, Satjipto, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan Antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru: Bandung, 1985, hlm. 1-5.

### 3. Hukum dalam Subordinasi Politik

Adalah runtuhnya rezim otoriter **Soeharto** dan keinginan untuk membangun kembali suatu tatanan masyarakat yang demokratis yang memunculkan upaya-upaya peninjauan ulang, revisi dan amandemen terhadap segala bentuk sistem dan perangkat hukum yang ada. Namun sejarah mencatat bahwa proses lahirnya hukum memang tidak lepas dari sejarah kekuasaan atau politik itu sendiri. Sejak masa Imperium Roma sampai dengan **Hitler**, Sejak masa **Sriwijaya** hingga modern seperti sekarang ini.

Dalam sejarah Indonesia, Orde Baru sebenarnya sekadar menyempurnakan apa yang dikenal dengan "*The Dutch Law of The Sea*", suatu upaya kolonial Belanda untuk mengintervensi hukum adat yang berlaku di nusantara. Prinsipnya hukum tersebut digunakan sebagai instrumen kepentingan penjajah di wilayah jajahannya di mana VOC misalnya mendiskriminasikan pribumi sebagai warga kelas dua.

Ada lima langkah yang dilakukan Orde Baru untuk "menyempurnakan" hukum sebagai alat untuk menjinakkan masyarakat:

1. Melakukan kooptasi terhadap lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk Mahkamah Agung (MA) sehingga menyebabkan MA kehilangan fungsi *pro justitia*-nya;
2. Memusnahkan pranata sosial, misalnya peradilan adat atau kearifan lokal yang selama bertahun-tahun menjadi mekanisme penjaga keseimbangan dalam lingkungan adat tertentu;
3. Kanalisasi semua pertarungan dan konflik yang terjadi di masyarakat pada peradilan yang disediakan negara sehingga negara dapat mengontrol konteks, peristiwa dan putusan yang akan ditetapkan;
4. Membentuk instrumen-instrumen *quasi* untuk menyelesaikan masalah masyarakat. Pengadilan, DPR dan lembaga tinggi negara

lainnya dibentuk seakan-akan bekerja untuk keadilan, namun ternyata hanya pura-pura, tidak beres dan tidak jelas;

5. Persoalannya bukan hanya '*imparsialitas*' dan '*independensi*', namun juga masuknya praktik-praktik kolusi, korupsi dan *nepotisme*.

Dengan kata lain, hukum yang berada dalam kuasa negara menjadi semakin tak berdaya ketika praktik-praktik politisasi lebih dominan ketimbang praktik hukum yang sebenarnya. *Law enforcement* menjadi kehilangan ruang, sehingga **Ronald Katz**<sup>140</sup> kemudian menyebutkan bahwa apa yang terjadi di Indonesia adalah *law without law*, ada hukum tapi tidak berguna.

#### 4. Hubungan Hukum dengan Politik

Hukum yang dimaksudkan di sini adalah hukum dalam artian positif (Hukum Positif), yakni hukum yang mempelajari hukum yang berlaku di dalam suatu masyarakat tertentu pada suatu wilayah dan waktu tertentu. Analisis mengenai hukum hubungannya dengan negara, mulai dikembangkan pada abad ke-19, tetapi pada taraf itu terbatas pada penelitian mengenai negara-negara barat saja. Sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau institusi, dan menganggapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara adalah untuk menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang sebagai tata hukum. Manusia dilihat sebagai objek dari sistem hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak dan kewajiban politik semata-mata.<sup>141</sup>

---

140 Bambang Widjajanto, *Seandainya Hukum Gagal dan Mengecewakan Masyarakat*, dalam Lukas Luwarso & Imran Hasibuan (ed.), *Indonesia di Tengah Transisi*, Pro Patria: Jakarta, 2000, hlm. 87 – 88.

141 H.L.A. Hart. *The Concept of Law*. Clarendon Press: Oxford Univesity Press, 1994, hlm. 253.

Seorang ahli hukum dalam melihat negara semata-mata sebagai lembaga atau organisasi hukum, maka seorang ahli ilmu politik lebih cenderung untuk, di samping melihat negara sebagai suatu sistem sosial kontrol, juga memandang negara sebagai suatu asosiasi atau kelompok manusia yang bertindak untuk mencapai beberapa tujuan.

Dengan demikian hubungannya, hukum merupakan alat politik untuk mencapai tujuan dari negara, dalam mewujudkan kebijaksanaannya. Dalam hal ini **Sherwood** menyatakan bahwa sarjana ilmu politik terutama harus memperhatikan kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, serta efektif atau tidaknya hukum itu dalam menyelenggarakan tujuan-tujuannya.<sup>142</sup> Maka dari hal itu, sarjana ilmu politik yang menyelidiki hukum, harus mengetahui faktor-faktor *extra-legal*, faktor-faktor yang lazim disebut sebagai "faktor-faktor kekuasaan ril" yang turut mempengaruhi pembentukan hukum. Hal ini dapat juga di lukiskan dengan singkat bahwa ilmu politik harus menyelidiki hukum sebagai gejala sosiologis.

## 5. Karakter Produk Hukum

### a. Karakter Hukum Represif

Setiap aturan hukum berpotensi represif, karena dalam hal tertentu hukum akan selalu terikat pada *status quo* dan selalu tampil sewenang-wenang agar kekuasaan bisa efektif. Karena itu ciri-ciri hukum yang represif adalah sebagai berikut:

1. Lembaga-lembaga hukum secara langsung mempunyai akses kepada kekuasaan politik, sehingga hukum diidentifikasi dengan negara.

---

142 F.E. Sherwood. *Public Law as a Concept of Political Science*. Dalam F. Isjawara. *Pengantar Ilmu Politik. op.cit.*, hlm. 80-81.

2. Perhatian utama para pejabat hukum adalah bagaimana melestarikan kekuasaan.
3. Para aparat hukum yang khusus, seperti polisi, memiliki kekuasaan yang independen, terisolasi dari konteks sosialnya, dan mempunyai kemampuan untuk mempertahankan kekuasaannya.
4. Penguasa memiliki hukum ganda, yaitu dengan melembagakan keadilan kelas (*class justice*) dan melegitimasi pola-pola subkordinasi sosial.
5. Hukum pidana mencerminkan dominasi kekuasaan dan dilestarikannya moralisme hukum.<sup>143</sup>

Menurut **Philip Nonet** dan **Philip Selznick** dalam bentuknya yang jelas dan sistematis, hukum represif menunjukkan karakter-karakter berikut ini:<sup>144</sup>

1. Institusi hukum secara langsung dapat diakses oleh kekuatan politik; hukum diidentifikasi sama dengan negara dan disubkoordinasikan pada tujuan negara (*'raison d'etat'*).
2. Langgengnya sebuah otoritas merupakan urusan yang paling penting dalam administrasi hukum. Dalam "perspektif resmi" yang terbangun, manfaat dari keraguan (*'the benefit of the doubt'*) masuk ke sistem, dan kenyamanan administratif menjadi titik berat perhatian.
3. Lembaga-lembaga kontrol yang terspesialisasi, seperti polisi, menjadi pusat-pusat kekuasaan yang independen; mereka terisolasi dari konteks sosial yang berfungsi memperlunak, serta mampu menolak otoritas politik.

---

143 *Ibid.*, hlm. 33.

144 Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan*, Huma, 2003, hlm. 26. Buku ini judul aslinya yaitu: *Law & Society in Transition: Toward Responsive Law*.

4. Sebuah rezim "hukum berganda" (*dual law*) melembagakan keadilan berdasarkan kelas dengan cara mengkonsolidasikan dan melegitimasi pola-pola subkoordinasi sosial.
5. Hukum pidana merefleksikan nilai-nilai yang dominan; moralisme hukum yang akan menang.

Sebelum diuraikan lebih lanjut ciri-ciri hukum yang represif, maka perlu dijelaskan dulu istilah "keadilan kelas" (*class justice*) dan "moralisme hukum". Gagasan tentang "*class justice*"<sup>145</sup> memberi jalan kepada hukum untuk melegitimasi dan secara paksa melembagakan "*class justice*".

Hal itu disebabkan ada integrasi hukum dan politik yang erat dalam bentuk subordinasi langsung lembaga-lembaga hukum dengan elit-elit publik dan privat yang memerintah. Hukum merupakan alat yang dapat dibengkokkan yang siap sedia berkonsolidasi dengan kekuasaan dan menjaga privatisasi.

Selanjutnya, diskresi pejabat merupakan sesuatu yang tak terhindarkan yang segera menghasilkan dan merupakan jaminan bagi penyalahgunaan hukum untuk kekuasaan. Sebaliknya "moralitas hukum" tidak cocok dengan moralitas komunal dimana sebuah komunitas mempunyai moralitasnya sendiri yang harus dipertahankan dan dipelihara.

Namun moralitas hukum mencoba untuk membuat modelnya sendiri dalam sebuah lembaga yang akan membedakannya dengan anggota lain yang bukan termasuk dalam lembaga yang bersangkutan. Model-model itu bisa berupa nilai-nilai khusus yang harus dikejar oleh lembaga yang bersangkutan sehingga bisa dijadikan aturan perilaku bagi para anggotanya dan sekaligus menentukan bagaimana perilaku

---

145 *Ibid*, hlm. 44-46.

yang benar itu dan mana pula yang tidak benar. Tujuannya agar dapat membimbing perilaku manusia secara efektif.

Selanjutnya, dijelaskan pula ciri-ciri hukum yang represif,<sup>146</sup> adalah sebagai berikut;

1. Norma menjadi tujuan bagi dirinya sendiri, bukan sebagai sarana sebagaimana yang dipahami selama ini;
2. Norma itu tampaknya tidak cukup kuat berlaku bagi penguasa. Norma itu berlaku untuk orang-orang kecil;
3. Apabila terjadi diskresi, maka hal itu dilakukan semata-mata berdasarkan selera penguasa atau pejabat hukum yang bersangkutan, dan bukan dalam kerangka mencari kebenaran materil;
4. Pelaksanaan norma dilaksanakan dengan cara paksaan yang pada gilirannya sulit dikontrol, karena tidak ada batasan yang jelas;
5. Hukum disubkordinasikan langsung pada politik kekuasaan, sehingga hukum lalu menjadi produk kekuasaan. Dengan demikian hukum benar-benar menjadi instrumen kekuasaan untuk menekan atau melegitimasi kekuasaan;
6. Pelanggaran terhadap norma dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu harus diberi sanksi;
7. Tidak dimungkinkannya kritik terhadap norma, karena itu sama artinya dengan tidak loyal kepada kekuasaan.

Ciri-ciri hukum yang *represif* seperti ini didasarkan pada praktik-praktik penegakan hukum secara empiris oleh penguasa negara di berbagai Negara setelah "*rule of law*" telah disepakati sebagai '*rules*' yang mempedomani perilaku manusia, baik penguasa, rakyat ataupun masyarakat.

---

146 *Ibid.*, hlm. 32-33.

Namun seperti pada awal mulanya hukum itu dibentuk bertujuan untuk mencegah kesewenang-wenangan oleh para penguasa yang lain di zaman "*ancient regime*", maka **Nonet** dan **Selznick** mencoba menamai hukum yang demikian sebagai hukum yang otonom.

#### **b. Karakter Hukum yang Otonom**

Yang dimaksud **Nonet** dan **Selznick** dengan hukum yang otonom adalah hukum yang lepas sama sekali dari kekuasaan dan aturan-aturan hukum menjadi sumber untuk mencegah terjadinya respresif oleh penguasa. Dalam sejarah hal ini telah dibuktikan oleh apa yang disebut "*rule of law*" di mana lembaga-lembaga hukum memperoleh cukup kewenangan untuk menetapkan standar-standar pembatasan terhadap pelaksanaan kekuasaan. Karena itu untuk mengenali hukum yang otonom, maka ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Hukum terpisah dari politik, kebebasan peradilan terjamin, ada pemisahan yang tegas antara fungsi yudisial dan legislasi;
2. Aturan hukum menentukan ruang lingkup tanggung jawab pejabat yang berkuasa dan pada waktu yang sama pula lembaga-lembaga hukum sangat dibatasi kewenangannya untuk bertindak sesuai dengan kreativitasnya. Kemudian aksesnya ke ranah politik menjadi sangat terbatas;
3. Prosedur merupakan jantungnya hukum. Aturan hukum merupakan tujuan utamanya, bukan keadilan substantif;
4. Kepercayaan kepada hukum dimengerti sebagai kepatuhan yang ketat terhadap aturan-aturan hukum positif hukum yang otonom berpusat pada hakim dan terikat pada aturan. Hakim menjadi simbol aturan-aturan hukum dan bukan pada polisi atau para pembuat UU.<sup>147</sup>

---

147 *Ibid.*, hlm. 54.

Bila dicermati ciri-ciri hukum yang otonom di atas, maka beberapa catatan berikut ini akan sangat membantu untuk mengenali hukum yang otonom lebih jauh.

1. Tujuan utama dari hukum yang otonom adalah meletakkan dasar-dasar yang jelas bagi siapa saja yang dilakukan penguasa kepada masyarakat. Demikian pula sebaliknya. Jadi tindakan apa pun yang dilakukan harus selalu didasarkan pada ketentuan yang sudah ditentukan sebelumnya.
2. Kejujuran untuk melaksanakan ketentuan dan taat pada prosedur yang sudah ditetapkan, sehingga ketentuan yang ada mengikat, baik bagi yang berkuasa maupun bagi yang dikuasai.
3. Diskresi sama sekali tidak dimungkinkan karena semuanya sudah ditentukan oleh peraturan yang sudah ditentukan sebelumnya. Dengan demikian, moral yang mendasari bekerjanya hukum yang otonom adalah "moralitas konstitusi". Atau dengan kata lain hukum yang otonom itu sangat undang-undang *oriented*.

Dari gambaran hukum yang otonom seperti ini dapat dilacak di dalam pikiran Kelsen dengan teori hukum murninya. Seperti diketahui, teori ini pada dasarnya menekankan bahwa hukum sama sekali otonom dan berdiri sendiri dan keabsahan sebuah tindakan harus selalu dipahami dalam terminologi moral atau sistem norma dan nilai yang lain.

Pandangan ini tidak selalu bisa diikuti oleh setiap zaman. Hal ini disebabkan oleh adanya perkembangan dimana tuntutan masyarakat demikian cepat sementara hukum cenderung mengikuti dari belakang yang lama kelamaan hukum itu tak bisa akomodatif lagi dengan perkembangan zamannya. Menghadapi perkembangan yang demikian tak bisa lain dibutuhkan sebuah hukum yang bisa merespons keadaan yang berkembang di dalam masyarakat. Hukum yang demikian

nampaknya lebih cocok mengakomodir kebutuhan masyarakat yang demikian cepat berubah dan berkembang. Karena itulah menurut **Nonet** dan **Selznick** hukum yang bisa merespons keadaan itu dinamakan hukum yang responsif.

### c. Karakter Hukum yang Responsif

Dalam paham **Nonet dan Selznick**<sup>148</sup>, hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Artinya, hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan dia harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.<sup>149</sup>

Atas dasar tersebut tidaklah heran jika hukum bisa berinteraksi dengan politik, dan Hukum yang demikian akan lebih mampu memahami atau menginterpretasi ketidaktaatan dan ketidakteraturan yang terjadi di masyarakat. Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas.

Karena itu hukum yang responsif tidak lagi selalu mendasarkan pertimbangannya pada pertimbangan juridis melainkan mencoba melihat sebuah persoalan dari berbagai perspektif dalam rangka untuk mengejar apa yang disebut "keadilan substantif". Oleh karena itu, para hakim di dalam menjalankan tugas keprofesiannya tentang cara pandang untuk menyikapi hukum adalah sebagai berikut: "*The law, like the traveller, must be ready for the morrow, it must have a principle*".<sup>150</sup>

---

148 Nonet, Philippe & Selznick, Philip, *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Depan*, Huma, Jakarta, 2003, hlm. 59-61.

149 Nonet, Philippe & Selznick, Philip, *op.cit.*, hlm. 73-74.

150 Lloyd, Dennis, *op.cit.*, hlm. 326.

Salah satu tokoh penganut realisme hukum (*legal realism*) yang bernama **Jerome Frank** mengatakan, pencarian hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum modern yang terus-menerus dilakukan. Lebih lanjut **Jerome Frank** mengatakan, tujuan utama penganut realisme hukum (*legal realism*) adalah untuk membuat hukum “menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. “Untuk mencapai tujuan ini, mereka mendorong perluasan “bidang-bidang yang memiliki keterkaitan secara hukum”;<sup>151</sup> agar pola pikir atau nalar hukum dapat mencakup pengetahuan di dalam konteks sosial dan memiliki pengaruh terhadap tindakan resmi para aparat hukum.

Untuk memudahkan pemahaman ketiga jenis kategori hukum berikut implementasinya dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

### Tiga kategori Hukum menurut Nonet dan Selznick<sup>152</sup>

Tujuan	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
	Aturan	Legitimasi	Kewenangan
Legitimasi	Perlindungan sosial	Kejujuran Prosedur	Keadilan Substansif
Aturan	mendetail tapi lemah	Elaborasi, mengikat pembuat dan diatur kuat melekat pada kewenangan hukum	Disubkoordinasi pada prinsip dan kebijakan
Nalar	Daya ikatnya bagi pembuat aturan Adhoc, Articular	Terikat aturan	Memperluas kemampuan kognitif

151 Jerome Frank, “Mr. Justice Holmes and Non-Euclidian Legal Thinking,” *Cornell Law Quarterly* 17 (1932): 568, 586. Frase ini juga digunakan oleh James William Hurst, yang berbicara mengenai pencarian sebuah “tatanan hukum yang responsif dan bertanggung jawab,” yang “mampu memberi respon positif terhadap perubahan-perubahan dalam konteks sosial.” Lihat James William Hurst, “Problems of Legitimacy in the Contemporary Legal Order,” *Oklahoma Law Review* 24 (1971), hlm. 224, 225, 229.

152 Philippe Nonet & Philip Selznick, *op.cit.*, hlm. 16

Diskresi	Membantu untuk hal-hal yang khusus oportunistis	Delegasi menyempit	Meluas namun tetap berpegang pada tujuan
Pemaksaan	Meluas, lemah Batasannya	Terkontrol oleh hukum	Mencari alternatif, insentif, sistem mempertahankan diri terhadap kewajiban
Moralitas	Moralitas komunal, moralisme hukum	Moralitas konstitus	Moralitas masyarakat, moralitas atas kerjasama
Harapan patuh	Tak bersyarat	Titik tolak aturan	Tak patuh ditentukan dalam kaitannya dengan pelanggaran substansif

Tabel di atas memperlihatkan dengan jelas kecenderungan hukum yang lebih akomodatif kepentingan masyarakat adalah hukum yang responsif. Akan tetapi ada persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian dari pihak penegak hukum, yaitu apakah penegak hukum mempunyai kemampuan yang memadai untuk menjalankan hukum yang responsif seperti itu? Karena di sana dituntut beberapa kualifikasi yang esensial yaitu:

- a. Mulai bekerja dengan paradigma baru dimana penegak hukum tidak hanya tunduk pada basis-basis hukum sebagai landasan berpikirnya, tetapi juga berusaha sejauh mungkin menggunakan pisau analisis non-hukum. Akibatnya, interaksi hukum dengan politik tidak bisa dihindari lagi.
- b. Kebenaran atau keadilan tak pernah bisa dicapai hanya dengan perspektif tunggal karena hal itu hanya mengingkari kebenaran dan keadilan itu sendiri. Untuk itu diperlukan aparat hukum yang berwawasan luas, yang rasional, kritis.

#### d. Karakter Hukum Progresif

Dalam konsep hukum progresif, hukum tidak untuk kepentingan sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada di luar dirinya. Oleh karena itu, hukum progresif meninggalkan tradisi '*analytical jurisprudence*' atau '*rechtsdog-matiek*'. Tradisi atau aliran ini hanya melihat ke dalam hukum dan menyibukkan diri dengan membicarakan dan melakukan analisis kedalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Dunia di luar seperti manusia, masyarakat, kesejahteraan, ditekiskannya.<sup>153</sup>

Dengan tradisi '*analytical jurisprudence*' atau '*rechtdogmatiek*', hukum progresif ingin secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat. Meminjam istilah **Nonet** dan **Selznick**, hukum progresif memiliki tipe responsif. Dalam tipe yang demikian itu, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. **Nonet** dan **Selznick** menyebutnya sebagai "*tire sovereignty of purpose*". Lebih lanjut mereka mengatakan:

*"This a distinctive feature of responsive law is the search of implicit values in rules and policies... a more "flexible" interpretation that sees rules as bound to specific problems and contexts, and undertakes to identify the values at stake in procedural protection." Dengan mengatakan itu mereka sekaligus juga mengkritik doktrin "due process of law".*

Apa yang dipikirkan oleh **Nonet** dan **Selznick** sebetulnya bisa dikembalikan kepada pertentangan antara '*analytical jurisprudence*' di satu pihak dan '*sociological jurisprudence*' di lain pihak. '*Analytical jurisprudence*' berkuat di dalam sistem hukum positif dan ini dekat

---

153 Philippe Nonet & Philip Selznick, *op.cit.*

dengan tipe hukum otonom pada **Nonet**. Baik aliran analitis maupun **Nonet** melalui tipe hukum responsifnya menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tak dapat digugat.

Hukum progresif berbagi faham dengan '*Legal Realism*' dan '*Freirechtslehre*' karena hukum tidak dilihat dari kaca mata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapainya serta akibat-akibat yang timbul dari bekerjanya hukum. Dalam aliran *realisme*, pemahaman orang mengenai hukum melampaui peraturan atau teks-teks dokumen dan "*looking towards last things, consequences, fruits*". Realisme memalingkan mukanya, "*from abstraction, verbal solutions, bad apriori reasons, fixed principles, closed systems, and pretended absolutes and origins*". Sebaliknya ia menghadapkan mukanya kepada "*completeness, adequacy, facts, actions and powers*".<sup>154</sup>

Karena kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosialnya, maka hukum progresif juga dekat dengan '*sociological jurisprudence*' dari **Roscoe Pound**.<sup>155</sup> **Pound** menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan-peraturan, melainkan keluar dari situ dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum. Dikatakan oleh **Pound**:

*"To enable and to compel law making, and also interpretation and application of legal rules, to make more account, and more intelligent account, of the social facts upon which law must proceed and to which it is to be applied..."*

Hukum progresif juga bisa dilacak mundur sampai ke aliran yang dikenal sebagai '*Interessenjurisprudenz*' di Jerman sekitar dekade awal abad kedua puluh. Aliran ini mengatakan bahwa, hakim tidak bisa

---

154 Friedmann, Wolfgang, *Legal Theory*, London: Stevens and Sons Ltd., 1953.

155 Roscoe Pound, "*Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence*", *Harvard Law Review* Vol. 25, Desember 1912.

dibiarkan untuk hanya konstruksi dalam membuat putusan. Cara demikian ini akan menjauhkan hukum dari kebutuhan hidup yang nyata. Mengutip pendapat **Heck**:

*"The legislator wants protection of interests ... The legislator can realise his so & intention and satisfy the needs of life only if the judge is more that slot-machine functioning according to the law of logical mechanics ... The primacy of logic is thus replaced by the primacy of an examination and valuation of life."*<sup>156</sup>

Kedekatan hukum progresif pada teori-teori hukum alam terletak pada kepeduliannya terhadap hal-hal yang oleh **Han Kelsen** disebut sebagai *"meta-judicial"*. Teori hukum alam mengutamakan *"the search for justice"* daripada lainnya, seperti dilakukan oleh aliran analitis. Hukum progresif mendahulukan kepentingan manusia yang lebih besar daripada menafsirkan hukum dari sudut "logika dan peraturan".

Barangkali ada juga yang mempertanyakan tentang hubungan antara hukum progresif dengan *Critical Legal Studies* (CLS) yang muncul tahun 1977 di Amerika Serikat. Memang keduanya mengandung substansi kritik sehingga muncul pertanyaan tersebut bisa dipahami. CLS muncul karena ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan hukum di negeri itu. Buku-buku seperti *"With Justice for None"*<sup>157</sup> dan *'Trials Without Truth'*<sup>158</sup> bisa mewakili ketidakpuasan tersebut. CLS langsung menusuk jantung pikiran hukum Amerika yang dominan, yaitu suatu sistem hukum liberal yang dikisarkan pada pikiran politik liberal dikatakan oleh seorang penstudi:

---

156 Friedman, *op.cit.*

157 Gerry Spence, *With Justice for None-destroying an American myth*, New York: Penguin Books, 1989.

158 Pizzi, William T, *Trials Without Truth-why our system of criminal trials has become an expensive failure and what we need to do to mbuifd it*, New York : New York University Press, 1999.

*"a group of legal scholars has generated an body of literature that challenges some of the most cherished ideals of modern Western legal and political thought... The major theoretical aim of the movement is to provide a critique of liberal legal and political philosophy, and at the total point of the critique, lies the concept of the rule of law."*<sup>159</sup>

Pikiran liberal yang merangkul 'rule of law' itu sebetulnya bertentangan dengan lain prinsip esensial dalam alam pikiran politik liberal. Dikatakan, bahwa *"Law can not perform the liberal task of constraining power and protecting people from intolerance and oppression, so even if the rule of law did exist, it could not accomplish its liberal goals."*<sup>160</sup> Hukum progresif juga menggandeng kritik terhadap sistem hukum yang liberal itu, karena hukum Indonesia juga turut mewarisi sistem tersebut. Namun tujuan hukum Progresif tidak hanya terpusat pada kritik terhadap sistem yang liberal. Ini terutama terletak pada konsep "progresif" dan "*progresivisme*" dalam hukum progresif, sebagaimana akan diuraikan di bawah.

Apabila hukum itu bertumpu pada "peraturan dan perilaku", maka hukum progresif lebih menempatkan faktor perilaku di atas peraturan. Dengan demikian, faktor dan kontribusi manusia dianggap lebih menentukan daripada peraturan yang ada. Faktor manusia ini adalah simbol dari unsur-unsur '*greget*' (*compassion, empathy, sincerity, edication, commitment, dare dan determination*).

Penulis teringat dengan ucapan **Taverne**, "*Berikan pada saya jaksa dan hakim yang baik, maka dengan peraturan yang burukpun saya*

---

159 Andrew Altman, *Critical Legal Studies a liberal critique*, Princerton, N.J.: Princerton Univ. Press, 1990.

160 *Ibid.*

*bisa membuat putusan yang baik*". Mantan Hakim Agung, **Bismar Siregar**, juga sering mengatakan bahwa "*keadilan ada di atas hukum*" dan oleh karena itu ia selalu memutus berdasar hati-nurani terlebih dahulu dan baru kemudian dicarikan peraturannya, oleh karena hakim harus memutus berdasarkan hukum.

Mengutamakan faktor manusia daripada hukum, membawa untuk memahami hukum sebagai suatu proses dan proyek. Hal itu berkali-kali dikemukakan dengan mengatakan bahwa hukum itu selalu dalam proses membangun dirinya. **Karl Renner** merumuskan hal tersebut dengan sangat bagus pada waktu mengatakan, "*The development of the law gradually works out what is socially reasonable*".<sup>161</sup>

Hukum progresif berbagi pendapat yang sama dengan pikiran-pikiran yang dikemukakan di atas. Ia tidak bergerak pada arah legalistik positivistik, tetapi lebih tidak mutlak digerakkan oleh perundang-undangan, tetapi lebih pada azas sosiologis. Hukum tidak mutlak digerakkan oleh hukum positif atau hukum perundang-undangan, tetapi bergerak pada azas non-formal. Bukti-bukti untuk itu merupakan peluang untuk menjalankan hukum progresif.

Hukum progresif bisa merupakan koreksi terhadap kelemahan sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur, sehingga sangat berpotensi meminggirkan kebenaran dan keadilan. Hukum progresif tidak berpendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan, melainkan menerima dan mengakui kontribusi institusi-institusi yang bukan negara. Ketertiban juga didukung oleh bekerjanya institusi bukan-negara.

---

161 Karl Renner, *The Development of capitalist property and the legal institutions complementary to the property norm, sociology of Law*. Vilhelm Aubert (ed), Hamondswort: Penguin Book, 1969.

## 6. Pengaruh Kekuatan Politik di Bidang Hukum

Menurut **Daniel S. Lev**, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan ataupun kekuatan politik, yaitu bahwa hukum sedikit atau banyaknya selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya.<sup>162</sup> Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prakteknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum.

Maka untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di Negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.

Dari kenyataan ini disadari, adanya suatu ruang yang absah bagi masuknya suatu proses politik melalui wadah institusi politik untuk terbentuknya suatu produk hukum. Sehubungan dengan itu, ada dua kata kunci yang akan diteliti lebih jauh tentang pengaruh kekuatan dalam hukum yakni mencakup kata "*process*" dan kata "*institutions*," dalam mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai produk politik. Pengaruh itu akan semakin nampak pada produk peraturan perundang-undang oleh suatu institusi politik yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan politik yang besar dalam institusi politik.

---

162 Daniel S. Lev, *op.cit.*, hlm. xii.

Sehubungan dengan masalah ini, **Miriam Budiarto**<sup>163</sup> berpendapat bahwa kekuasaan politik diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya, sesuai dengan pemegang kekuasaan.

Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik itu adalah sangat menentukan. Institusi politik secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum hanyalah sebuah institusi yang *vacum* tanpa diisi oleh mereka diberikan kewenangan untuk itu. karena itu institusi politik hanya alat belaka dari kelompok pemegang kekuasaan politik.

Kekuatan-kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga Negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya dan sisi kekuatan politik dari infrastruktur politik adalah seperti: partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, Lembaga Swadaya Masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Maka dengan demikian dapatlah disimpulkan bahwa pembentukan produk hukum adalah lahir dari pengaruh kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara yang diberikan otoritas untuk itu.

Pengaruh kekuatan-kekuatan politik dalam membentuk hukum dibatasi ruang geraknya dengan berlakunya sistem konstitusional berdasarkan *checks and balances*, seperti yang dianut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) setelah perubahan. Jika diteliti lebih dalam materi perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara adalah mempertegas kekuasaan dan wewenang masing-masing lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekua-

---

163 Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. GRamedia: Jakarta, 1990.

saan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara bagi setiap lembaga negara. Sistem yang demikian disebut sistem "*checks and balances*"; yaitu pembatasan kekuasaan setiap lembaga negara oleh undang-undang dasar, tidak ada yang tertinggi dan tidak ada yang rendah, semuanya sama di atur berdasarkan fungsi-fungsi masing-masing.

Dengan sistem yang demikian, memberikan kesempatan kepada setiap warga negara yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh produk politik dari institusi politik pembentuk hukum untuk mengajukan gugatan terhadap institusi negara tersebut. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan melalui pembentukan undang-undang maka dapat diajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dan dalam hal segala produk hukum dari institusi politik lainnya dibawah undang-undang diajukan kepada Mahkamah Agung.



# Bagian Tiga

## Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum; Bingkai Konseptual Post-Modern

*"Peningkatan kekayaan seseorang tanpa mengakibatkan kerugian bagi pihak lain."*  
**(Richard A. Posner, 1994: 4-6)**

### **A. ANALISIS EKONOMI TERHADAP HUKUM**

#### **(*ECONOMIC ANALYSIS OF LAW*), KAJIAN TEORETIS**

##### **1. Memahami Teori**

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan sama lain secara bermakna. Teori dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara *mensistematisasikan* masalah yang dibicarakan.<sup>164</sup>

---

164 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2000, hlm. 153-254.

Perlu ditegaskan bahwa yang dinamakan dengan Teori adalah: *Merupakan hubungan antara dua fakta atau lebih, atau pengaturan fakta menurut cara-cara tertentu.* Fakta tersebut merupakan sesuatu yang dapat diamati dan pada umumnya dapat diuji secara empiris. Dalam bentuk yang paling sederhana teori merupakan hubungan antara dua variabel atau lebih yang telah diuji kebenarannya.

Menurut **Soetandyo Wigjosoebroto**, bahwa Teori berasal dari kata '*Theoria*' dalam bahasa latin berarti "perenungan" yang pada gilirannya berasal dari kata '*Thea*' dalam bahasa yunani yang berarti cara atau hasil pandang, adalah suatu konstruksi di mana cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara *reflektif* fenomena yang dijumpai di dalam pengalaman. Dari kata dasar '*Thea*' ini pula datang kata modern "Teater" yang berarti 'pertunjukan' atau 'tontonan' didefinisikan dalam rumusan yang demikian, berbicara tentang teori tak pelak lagi orang niscaya akan diperjumpakan dengan dua macam realitas. Yang pertama adalah '*realitas In abstracto*' yang ada dalam ide yang '*imajinatif*', dan yang kedua adalah padananya yang berupa '*Realitas in concreto*' yang berada dalam pengalaman indrawi.<sup>165</sup>

Kata teori banyak digunakan dalam kehidupan sehari-hari, misalnya menurut '*Concise oxford dictionary*' sebagai indikator dari makna sehari-hari. Teori disebutnya sebagai suatu skema, sistem, gagasan atau pernyataan yang dianggap sebagai penjelasan atau keterangan dari kelompok fakta atau fenomena, suatu pernyataan yang dianggap sebagai hukum, prinsip umum atau penyebab sesuatu yang diketahui atau diamati.

Memang istilah teori seperti yang terurai di atas cenderung kabur maknanya misalnya oleh sejumlah istilah yang menunjukkan konsep-

---

165 Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum Paradigma Metoda dan Pilihan Masalahnya*, Huma: Jakarta, 200, hlm. 184-185.

konsep yang kurang jelas, seperti istilah *deskripsi*, *tipologi*, *model*, *prediksi*, dan *kerangka konseptual*. Di samping itu pula para penulis mengalami kesulitan untuk membuat konsensus mengenai definisi teori. Untuk itu dalam hal ini kita akan membahas antara teori dan konsep lainnya sebelum kita sampai kepada teori hukum. Jelas di sini terdapat pemahaman bahwa istilah teori bukanlah sesuatu yang harus dijelaskan, tetapi seolah-olah yang sudah dipahami maknanya. Bahkan teori sering difahami sebagai istilah tanpa makna apabila tidak terkait dengan kata yang menjadi padannya, ungkapan itu sering dilontarkan dengan kata "ah teori" seperti iklan saja. Nah, itulah teori sebuah istilah tanpa arti.

Apakah memang seperti itu kenyataannya? Untuk menjelaskan hal tersebut di atas setidaknya ada tiga alasan, adalah:

1. Istilah teori bukan lagi makna '*eksklusif*', yang digunakan dalam ilmu pengetahuan untuk menjelaskan fenomena atau keadaan tertentu, namun lebih merupakan istilah umum sehari-hari yang digunakan siapa saja;
2. Kerumitan yang demikian tipisnya batas makna yang terkandung di dalamnya banyak peristilahan, sehingga menimbulkan kekeliruan atau tumpang tindih dalam penggunaannya;
3. Merupakan hal yang penting, seberapa ketat sebetulnya, setiap orang menggunakan peristilahan ini dalam kajian keilmuan artinya seberapa jauh ia terikat untuk menggunakan sesuai dengan pakem yang ada atau sebaliknya.

Selanjutnya perlu ditegaskan kebutuhan akan peristilahan misalnya teori diganti dengan *deskripsi*, *tipologi*, *model*, *prediksi*, dan *kerangka konseptual*. Pada dasarnya ada tiga asumsi yang mendasarinya:<sup>166</sup>

---

166 Alain Rei, *Pengantar Terminologi*, UI-Depok: Jakarta, 2000, hlm. 52-53.

1. Kebutuhan untuk mendeskripsikan secara sistematis berbagai istilah (peristilahan) yang diperlukan untuk pembentukan wacana suatu bidang yang aspek sosialnya berbeda dari bidang lainnya. cara kerja yang baik dari penyusunan daftar istilah (termasuk berbagi kegiatan penyusunan teori) bergantung pada pengetahuan tentang berbagai peristilahan;
2. Kebutuhan untuk menyampaikan pengetahuan dalam segala bidang dengan menggunakan istilah pedagogi, pembelajaran sehingga istilah harus koheren dan diterima masyarakat;
3. Kebutuhan akan norma pada setiap pengguna bahasa, karena setiap bidang dikonseptualisasikan secara berbeda sesuai dengan aliran.

Dari berbagai alasan untuk mengganti istilah teori dengan misalnya *deskripsi, tipologi, model, prediksi, dan kerangka konseptual*, maka kita sampailah kepada fungsi teori itu sendiri. Teori mencoba untuk menjelaskan atau menguraikan fenomena tertentu yang berhubungan dengan fenomena lainnya yang dipandang sebagai penjelasnya. Fungsi penjelas inilah yang membedakan teori dengan konsep-konsep yang berhubungan tetapi tidak menjelaskan (bukan penjelas).

Jadi suatu deskripsi dapat merujuk kepada suatu gambaran atau pendaftaran karakteristik fenomena tertentu tanpa menjelaskan eksistensi atau pembahasannya. Sebuah tipologi juga menggambarkan sejumlah karakteristik yang diasumsikan untuk merujuk (atau menjadi contoh dari) fenomena tertentu. Model-model yang terkandung dianggap sebagai tipologi-tipologi didasarkan pada observasi yang kurang empiris dan juga menggambarkan hubungan antar berbagai karakteristik. Namun semuanya kurang kuat penjelasannya.

Untuk menegaskan karakteristik utama teori berikut akan diuraikan definisi teori dari berbagai ahli. **Graham C Kinloch**,<sup>167</sup> dalam bukunya, "*Sociological Theorists Development and Major Paradigm*" Perkembangan dan Paradigma Utama Teori Sosiologi, berhasil mengumpulkan 6 definisi teori dari berbagai ahli di antaranya:

**H.M. Blalock:**

"Bahwa teori sama sekali tidak mengandung skema konseptual atau tipologi, tetapi harus mengandung hukum, seperti pernyataan yang saling menghubungkan dua atau lebih konsep atau variabel sekaligus."

**Bibbs:**

"Teori adalah sejumlah pernyataan yang saling berhubungan secara logis dalam bentuk penegasan empiris tentang berbagai jenis peristiwa yang tidak terbatas."

**J. Hage:**

"Menurut kesepakatan umum, teori adalah sejumlah penegasan atau pernyataan teoretis."

**P.D. Reynold:**

"Teori menunjuk pada pernyataan abstrak yang dianggap sebagai bagian pengetahuan ilmiah dalam perangkat hukum, aksiomatik, atau dalam bentuk proses non metodologis."

**A.L. Stinchcombe:**

"Teori harus menciptakan kapasitas untuk mendapatkan penjelasan-penjelasan."

---

167 Graham C. Kinloch, *Sociological Theorist Development and Major Paradigma Perkembangan Dan Paradigma Utama Teori Sosiologi*, Pustaka Setia: Bandung, 2005, hlm. 19.

**Willer:**

“Teori adalah sejumlah hubungan yang terintegrasi dengan tingkat validitas tertentu.”

Selain definisi tersebut di atas **Kevin P. Clements**,<sup>168</sup> juga memberikan definisi teori. bahwa teori menurutnya adalah:

“Suatu abstraksi dunia nyata yang telah diuji dalam hubungannya dengan fakta-fakta objektif mengenai peristiwa sehari-hari, tetapi teori juga merupakan bagian dari kesadaran subjektif tentang dunia, dan memberikan pengaruh yang besar terhadap parameter perilaku manusia.”

Defenisi yang diberikan **Kevin** tersebut, didasarkan terhadap teori-teori sosial yang seringkali mencerminkan kepentingan politik dan ekonomi yang berbeda. Hal ini merupakan persolan para sosiologi untuk memberikan jawaban apakah teori tersebut di susun untuk melegitimasi sikap politik tertentu atau dipilih oleh mereka yang berkuasa sebagai pembenaran ilmiah atau semi-ilmiah dalam mengejar kepentingan-kepentingan tertentu.

Dari berbagai definisi teori tersebut, meskipun menekankan aspek yang berbeda dalam teori formal, para penulis ini mungkin menerima sejumlah karakteristik umum, seperti: keabstrakan, logika, penegasan, penjelasan, hubungan, dan penerimaan oleh komunitas ilmiah. Jadi, pada tahap awal dalam tulisan ini dapat dikatakan bahwa teori adalah sejumlah penegasan yang bersifat logis dan abstrak yang mencoba menjelaskan hubungan antar fenomena.

---

168 Kevin P. Clements, *From Right to Left in Development Theory: Teori Pembangunan dari Kiri Ke Kanan*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, 1999, hlm. 3.

Yang terakhir tentang definisi teori akan diketengahkan pemikiran **Marx** dan **Goodson**<sup>169</sup> yang menyatakan bahwa teori adalah aturan menjelaskan proposisi yang berkaitan dengan beberapa fenomena alamiah dan terdiri atas representasi simbolik dari;

1. Hubungan-hubungan yang dapat diamati diantara kejadian-kejadian (yang diukur);
2. Mekanisme atau struktur yang diduga mendasari hubungan-hubungan demikian;
3. Dan hubungan-hubungan yang disimpulkan serta mekanisme dasar yang dimaksudkan untuk data dan yang diamati tanpa adanya manifestasi hubungan empiris apapun secara langsung;
4. Defenisi tersebut sangat kental sekali tertanam dalam pemikiran penulisnya, kubu penelitian kualitatif, namun belum seluruhnya melepaskan diri dari pengaruh positivisme dengan menyatakan bahwa adanya pengukuran dari definisi tersebut.

Untuk bisa berteori dalam kehidupan sehari-hari seperti yang dikatan **Doyle Paul Johnson** bahwa kita sadar atau tidak sadar semua orang sebetulnya berteori. Orang yang paling erat kegiatannya dengan praktik sekalipun, seperti pengacara yang membela perkara dan memperingati hakim supaya tetap berpegang pada fakta, harus menginterpretasikan fakta sehingga relaven baginya. Maka diperlukanlah langkah-langkah dalam berteori. **Graham C. Kinloch** mengatakan bahwa langkah berteori adalah sebagai berikut:

1. Pertama harus dapat menjelaskan hubungan sebab akibat dari teori itu. Paradigma harus dibuat sejelas-jelasnya, terutama hubungan sebab akibat. Penjelasan contoh hubungan ini merupakan langkah awal pada proses berteori;

---

169 Lexy J Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya: Bandung, 2004, hlm. 35.

2. Kedua menyangkut definisi konsep-konsep dalam paradigma sejenis, inti konsep lebih sering diasumsikan daripada didefinisikan sehingga membingungkan;
3. Hubungan logis antar konsep paradigma teori yang memerlukan batasan dalam bentuk aksioma atau dalil. Dalil-dalil bisa disimpulkan dengan logika bila menggunakan metoda untuk menyimpulkan aksioma;
4. Konsep-konsep yang digunakan dalam bentuk variabel. kemudian, hubungan logis antar variabel ini disimpulkan dari aksioma dan dalil-dali dalam bentuk hipotesis;
5. Metodologi yang tercantum dalam variabel ini kemudian dikembangkan untuk menguji coba hipotesa melalui pengamatan dan eksperimen. Metodologi ini kemudian diterapkan untuk menguji hipotesis cara empirik;
6. Data kemudian dianalisis menurut teknik dan statistik yang berasal dari sistem teori yang baru dikembangkan;
7. Setelah menganalisis data, ahli teori perlu menjelaskan hasil dari teori yang baru saja ia kembangkan. Teori bisa dijelaskan berdasarkan hasil yang berhubungan dengan teori tersebut;
8. Setelah melakukan langkah tersebut di atas, ahli teori mencoba mengevaluasi teori berdasarkan pengamatan dan percobaan.

Dari langkah di atas, **Malcom Walters**<sup>156</sup> berpendapat, menurutnya maka dapat kita simpulkan bahwa penyusunan sebuah teori (ilmiah) itu sangatlah kompleks dan terpadu. Teori selain memilih langkah-langkah tersebut, ia juga harus memiliki kriteria. Pernyataan itu haruslah abstrak, tematis, konsisten secara logika, dapat dijelaskan, umum pada prinsipnya, independen, substansial dan valid.

---

156 Malcom Walters, *Moderen Sociological Theory*. Sage Publication, 1994.

Kemudian **Malcolm Waters**<sup>170</sup> menjelaskan ada tiga tipe teori dalam ilmu pengetahuan:

*Pertama, Teori Formal*; Yaitu teori yang mencoba menghasilkan suatu skema konsep dan pernyataan dalam masyarakat atau interaksi keseluruhan manusia yang dapat dijelaskan dan diterangkan. Seringkali teori tersebut mempunyai karakter yang paradigmatis, adalah mencoba untuk menciptakan agenda keseluruhan untuk praktik teoretis masa depan terhadap klaim paradigma yang berlawanan, teori tertentu juga sering mempunyai karakter yang fondasional, adalah mencoba untuk mengidentifikasi seperangkat prinsip tunggal yang merupakan landasan puncak untuk kehidupan dan bagaimana semuanya dapat diterangkan.

Dengan kata lain, teori formal adalah teori untuk keperluan formal atau yang disusun secara konseptual dalam bidang *inkuiri* suatu ilmu pengetahuan misalnya: sosiologi, contoh: perilaku agresif, organisasi formal, sosialisasi, otoritas dan kekuasaan, sistem penghargaan, atau mobilitas sosial.<sup>171</sup>

Secara ringkas teori formal menurut **Graham** adalah sejumlah proposisi yang diterima, abstrak, dan logis yang menjelaskan hubungan antara fenomena. Struktur dari teori formal adalah: Paradigma; Seperangkat konsep; Pernyataan (aksioma, proposisi, hipotesis) tentang operasional hubungan antara konsep tersebut; Metodologi yang digunakan untuk menguji hubungan antara hipotesis; Analisis data; Evaluasi struktur teori logis dan empiris berdasarkan analisis dan interpretasi data; Interpretasi hasil analisis data.

*Kedua, Teori Substantif*; Teori ini mencoba untuk tidak menjelaskan secara keseluruhan tetapi lebih kepada menjelaskan hal yang sifatnya

---

170 *Ibid.*

171 Lexy J. Meleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, *op.cit.*, hlm. 38.

khusus, misalnya saja tentang hak pekerjaan, dominasi politik, tentang kelas, komitmen, agama, atau perilaku yang menyimpang. Teori substantif juga berarti, teori yang dikembangkan untuk keperluan substantif atau empiris dalam inkuiri suatu ilmu pengetahuan, misalnya sosiologi, antropologi, dan psikologi. Contoh: perawatan pasien, hubungan ras, pendidikan profesional, kenakalan, atau organisasi penelitian.

Teori substantif, dapat membantu usaha pembentukan teori formal dari dasar dan membantu pula reformulasi teori yang sudah ada. Jadi, teori substantif tersebut menjadi penghubung yang strategis dalam memformulasikan dan menyusun teori formal atas dasar data. Kedua teori ini merupakan rancangan untuk mengumpulkan hakikat pengetahuan dan teori. rancangan demikian mencakupi pengembangan teori substantif menuju penyusunan teori formal dari dasar.

Yang terakhir adalah teori **Positivistik**, Teori ini mencoba untuk menjelaskan hubungan empiris antara variabel dengan menunjuk bahwa variabel-variabel itu dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan teoretis yang lebih abstrak. Teori ini menjelaskan tentang pernyataan-pernyataan yang spesifik, karena teori ini sangat memfokuskan pada hubungan empiris tertentu, temuan-temuannya yang belum terbukti mempunyai pengaruh.

Setelah kita mengetahui tipe teori dalam ilmu pengetahuan, kemudian dalam bagian ini kita akan berkenalan dengan jenis-jenis teori secara garis besar. Jenis teori yang ada dan sering dipergunakan oleh para ahli sosiologi atau ahli teori adalah:

1. Formal dan Informal;

Teori formal dan ilmiah dibentuk oleh asumsi sebagai dasar metoda ilmiah, sedangkan teori informal tidak dibentuk oleh asumsi yang berhubungan dengan kehidupan sehari-hari. Teori

fisika dan matematika termasuk teori formal, sedangkan hipotesis ideologi, dan riset termasuk termasuk teori informal.

2. Deskriptif;

Teori bisa dideskriptifkan apabila tidak terdapat paradigma dasar, sedangkan teori penjelasan menitikberatkan penjelasan. Teori *deskriptif* bisa termasuk penjelasan, tetapi tidak mempunyai paradigma dasar.

3. Teori Ideologi dan Ilmiah;

Perbedaan teori ini terletak pada tingkatannya dan bukan terletak pada bentuknya. Metode ilmiah mengandung unsur-unsur ideologis untuk membentuk tujuan utama dan teori ini penting untuk menilai suatu karya. Dengan demikian, tidak ada teori yang sepenuhnya objektif, teori selalumengandung ideologi tertentu.

4. Teori Intuitif dan Objektif;

Teori juga berbeda pada tingkat argumentasinya. Pengetahuan yang intuitif dan subjektif merupakan lawan bagi pengetahuan yang eksternal dan objektif. Ahli fenomena dan ahli mistik berpedoman pada yang pertama, yaitu pengetahuan yang intuitif dan subjektif, sedangkan ilmuwan berpedoman pada yang kedua adalah pengetahuan yang eksternal dan objektif.

5. Teori Induktif dan Deduktif;

Teori apabila masuk kedalam teori umum disebut teori indukti, sedangkan apabila masuk kedalam teori khusus adalah teori deduktif. Dalam sosiologi kebanyakan bersifat deduktif dengan menggunakan hal-hal yang sifatnya umum misalnya: sistem sosial sebagai unsur tersendiri dalam penjelasan. Sebaliknya teori psikologi dan psikologi sosial adalah termasuk teori induktif.

6. Teori Mikroskopik dan Makroskopik;

Teori juga berbeda pada tingkat analisisnya. Teori mungkin

memfokuskan tingkat yang khusus dan individual. Apabila demikian, teori ini disebut sebagai teori '*mikroskopik*'. Sebaliknya, apabila suatu teori menekankan pada hal-hal yang sifatnya umum dan sosial disebut '*makroskopik*'. Tiap-tiap teori memiliki kelebihan dan kelemahan masing-masing. '*Makroskopik*' cenderung terlalu luas menjelaskan fenomena individu, sedangkan '*mikroskopik*' terlalu sempit untuk menjelaskan fenomena sosial.

7. Teori Stuktural dan Fungsional;

Teori juga berbeda pada penekannya, beberapa teori memusatkan penekannya pada stuktur fenomena. Sedangkan teori yang lain berkenaan dengan cara-cara gejala itu berubah. Dalam sosiologi teori ini berhubungan dengan stuktur masyarakatnya tertentu dilihat dari fungsi dasarnya sementara itu, teori konflik lebih memfokuskan dinamika masyarakat.

8. Teori naturalistik dan Sosial;

Teori naturalistik ini menggunakan beberapa variabel alam, sementara teori sosial memusatkan pada gejala sosial.

Dari gambaran di atas teori itu sangat penting dalam hal kita memandang sesuatu yang sifatnya ilmiah, atau dalam lapangan keilmuan. Karena suatu Teori merupakan '*konstruksi*' (bangunan), atau batasan dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan antarvariabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala dari fenomena sosial.

Dalam pengertian "Batasan" tersebut, mengandung tiga hal. *Pertama*, sebuah teori adalah seperangkat proposisi yang terdiri dari konstruk-konstruk yang terdefiniskan dan saling berhubungan. *Kedua*, teori menyusun antara hubungan seperangkat variabel, dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu. *Ketiga*, suatu

teori menjelaskan fenomena. penjelasan dan prediksi dapat dicakup secara ringkas dalam teori.<sup>172</sup>

## 2. Skema Analisis Ekonomi Terhadap Hukum; *Economic Analysis of Law*

*Economic Theory of Law* atau lebih sering disebut sebagai analisis ekonomi terhadap hukum (*The Economic Analysis of Law*), dalam hal ini dimaksudkan sebagai sebuah pendekatan yaitu pendekatan ekonomi terhadap hukum atau dengan kata lain studi kritis terhadap hukum melalui pendekatan ekonomi (*Critical Legal Studies with the antecedents of economic approach*).<sup>173</sup>

**Richard A. Posner**, pada dasarnya menggunakan analisis ekonomi atas hukum, kemudian menerapkan pendekatannya untuk memberikan sumbangan pemikiran atas dua permasalahan dasar mengenai aturan-aturan hukum. Yakni analisis yang bersifat *'positive'* atau *'descriptive'*, berkenaan dengan pertanyaan apa pengaruh aturan-aturan hukum terhadap tingkah laku orang yang bersangkutan (*the identification of the effects of a legal rule*); dan analisis yang bersifat *'normative'*, berkenaan dengan pertanyaan apakah pengaruh dari aturan-aturan hukum sesuai dengan keinginan masyarakat (*the social desirability of a legal rule*).<sup>174</sup>

Pendekatan yang dipakai analisis ekonomi atas hukum terhadap dua permasalahan dasar tersebut, adalah pendekatan yang biasa dipakai dalam analisis ekonomi secara umum, yakni menjelaskan

---

172 Khudaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum: Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. UMY: Surakarta, 2000, hlm. 37 – 39.

173 Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum*, CV. Putra Media Nusantara: Surabaya, 2009, hlm. 8-9.

174 Louis Kaplow & Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1999, hlm. 1 – 6.

tingkah laku, baik manusia secara perorangan maupun perusahaan-perusahaan, yang berwawasan ke depan (*forward looking*) dan rasional, serta mengadopsi kerangka kesejahteraan ekonomi untuk menguji keinginan masyarakat.

Pengertian Analisa Ekonomi atas Hukum adalah:

*"The application of economic theory and econometric methods to examine the formation, structure, process, and impact of law and legal institutions."*<sup>175</sup>

*Stanford Encyclopedia*,<sup>176</sup> memberikan pengertian umum bahwa:

"Analisa Ekonomi atas Hukum merupakan studi yang menerapkan alat-alat teori ekonomi mikro untuk menganalisa aturan-aturan dan lembaga hukum."

**Richard A. Posner**,<sup>177</sup> menyatakan bahwa:

"Analisa ekonomi atas hukum merupakan penggunaan prinsip-prinsip dalam ilmu ekonomi sebagai pendekatan untuk mengkaji masalah hukum, selanjutnya dikatakan bahwa, '*Economic is a powerful tool for analyzing a vast range of legal question*'."

Analisa ekonomi atas hukum adalah pendekatan ekonomi terhadap hukum atau dengan kata lain studi kritis terhadap hukum melalui pendekatan ekonomi (*Critical Legal Studies with the antecedents of economic approach*). Pendekatan analisa ekonomi terhadap

---

175 Charles K Rowley, *Public Choice Theory I*, England: Edward Elgar, 1993, hlm. 45-46.

176 *Ibid.*, hlm. 34.

177 Posner, Richard. A, *Economic Analysis of Law*, (5th. ed.), New York: Aspen Law and Business, 1998, hlm. 37-39.

hukum yang dilakukan oleh ahli hukum adalah "*in order to focus on how to think like an economic about legal rules.*"

Berdasarkan pendekatan ini, hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang penting. Untuk mengetahui pengaruh hukum terhadap tujuan-tujuan tersebut, maka pembuat undang-undang harus mempunyai metode untuk mengevaluasi pengaruh-pengaruh hukum terhadap nilai-nilai sosial. Menurut **Posner**,<sup>178</sup> hukum seharusnya mempromosikan *efisiensi*. *Social Wealth Maximization*, merupakan sasaran yang berguna dan peran pemerintah untuk menciptakan suatu sistem untuk melindungi hak-hak tersebut. Analisa ekonomi atas hukum sebagai teori hukum, akan tetapi analisa ekonomi berdasarkan *efisiensi* sebagai konsep etik juga dapat dipandang sebagai teori keadilan ketika *the most common meaning of justice is efficiency*.

Hubungan antara Ekonomi dan Hukum adalah aturan-aturan hukum yang menjadi landasan untuk terciptanya suatu *efisiensi* dan sebaliknya analisa ekonomi terhadap hukum adalah bagaimana melahirkan *efisiensi* dalam aturan hukum. Ekonom memperkirakan pengaruh dari suatu kebijakan terhadap *efisiensi*. *Efisiensi* selalu relevan dengan pembuat kebijakan, karena lebih baik memperoleh suatu kebijakan dengan biaya rendah daripada biaya tinggi. Makin tinggi tingkat keseriusan pelanggaran, maka makin tinggi tingkat denda yang dikenakan. Sejumlah *white collar crimes* dengan ancaman penjara (*incarceration*) diusulkan diubah dengan ancaman berupa *monetary fine*.

*The Economic Analysis of Law* merupakan salah satu model intepretasi yang ada pada aliran *Modern Interpretation of Law*. Model yang lain pada aliran ini adalah Realisme Amerika dan Realisme Scandinavia. Sedangkan *Critical Legal Studies* merupakan salah satu model yang ada pada aliran *Postmodern Interpretation of Law*. Jika

---

178 *Ibid*, hlm. 140.

ditinjau dari segi pemikirannya, kedua model tersebut yaitu *The Economic Analysis of Law* dan *Critical Legal Studies*, termasuk dalam kategori pemikiran hukum kritis atau lebih lanjut disebut dengan Teori Hukum Kritis.<sup>179</sup>

Bidang Analisis Ekonomi Atas Hukum, atau yang umumnya dikenal sebagai "*Economic Analysis of Law*" dianggap muncul pertama kali melalui pemikiran *utilitarianisme* **Jeremy Bentham** (1789),<sup>180</sup> **Cesare Bonesara** (1764), **Adam Smith** (1776), serta **Karl Mark** (1861)<sup>181</sup> yang menguji secara sistemik bagaimana orang bertindak berhadapan dengan insentif-insentif hukum dan mengevaluasi hasil-hasilnya menurut ukuran-ukuran kesejahteraan sosial (*social welfare*). Pemikiran *utilitarianisme* hukum **J. Bentham** tersebut tersebar dalam tulisan-tulisannya berupa analisis atas hukum pidana dan penegakannya, analisis mengenai hak milik (hukum kepemilikan), dan *substantial treatment* atas proses-proses hukum.

Namun pemikiran **J. Bentham** tersebut tidak berjalan dan tidak menemukan jalan keluarnya sampai tahun 1960-an, dan baru berkembang pada awal tahun 1970-an, dengan dipelopori oleh pemikiran-pemikiran dari **Ronald Coase** (1960), dengan artikelnya yang membahas permasalahan '*eksternalitas*' dan tanggung jawab hukum; **Becker** (1968), dengan artikelnya yang membahas kejahatan dan penegakan hukum; **Calabresi** (1970), dengan bukunya mengenai hukum kecelakaan; dan **Posner** (1972), dengan buku teksnya yang berjudul *Economic Analysis of Law* dan penerbitan *Journal of Legal Studies*.<sup>182</sup>

---

179 Hari Chand, *Moderen Jurisprudence*, International Laws Book Service: Kualalumpur, 1994, hlm. 225.

180 <http://www.law-economics.cn/book/69.pdf>, Louis Kaplow and Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*

181 Cento Veljanovski, *The economic of Law*, Ed, 2 The Institute of Economic Affairs: London, 2006, hlm. 27.

182 *Ibid.*

*Law and economic*, merupakan aliran modern yang menggunakan ilmu ekonomi sebagai sarana untuk pendekatan dalam mempelajari ilmu hukum. *Law and economic* disebut juga sebagai *Economic Analysis of Law*.<sup>183</sup> Sebagai gambaran, ilmu ekonomi memberikan cara untuk memperkirakan akibat dari sanksi terhadap tingkah laku seseorang dengan menggunakan pendekatan ilmiah, yaitu dengan cara melihat sanksi pidana sebagai harga, dan ternyata terlihat adanya respon orang terhadap harga akan sama dengan respon seseorang terhadap sanksi.

*Economic Analysis of Law*, dapat penulis gambarkan, misalkan seorang merespon barang yang harganya menjadi mahal adalah dengan mengurangi *utilitas* atau konsumsi atas barang tersebut, atau mungkin dengan mengganti dengan produk lain yang lebih murah. Demikian pula terhadap sanksi pidana, respon orang terhadap sanksi yang tinggi akan menyebabkan orang tidak mau melakukan suatu perbuatan yang diancam suatu sanksi yang tinggi.

Karakteristik yang dapat diambil dari prinsip fundamental aliran *economic analysis of law* adalah:

1. Hubungan yang timbal balik antara harga dan jumlah yang dibutuhkan (*the Law of Demand*);
2. Peningkatan (*maksimalisasi*) kebutuhan (kebahagiaan, kesenangan, dan kepuasan);
3. Kebutuhan cenderung menuju kepada hal yang berharga. Sehingga dapat dikatakan bahwa ilmu ekonomi menyediakan teori tingkah laku (*behavioral theory*), yang memberikan perkiraan bagaimana seseorang akan mengubah tingkah lakunya sebagai akibat adanya hukum;
4. Dapat melakukan evaluasi terhadap hukum dan kebijakan, paling

---

183 Brian Bix, *Jurisprudence: Theory And Context*, Sweet & Maxwell, London, 1999, hlm. 177. Lihat juga dalam: Johny Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 8-9.

tidak memberikan argumen untuk mencapai tujuan sosial, dengan indikator efisiensi dan efektivitas produk hukum.

**Richard A Posner**<sup>184</sup> dalam karyanya yang berjudul *Problem of Jurisprudence*, menyebut '*The economic Approach to Law*', karya inilah yang menggemparkan akademi hukum Stanford dengan dua pernyataan kontroversial, beberapa bulan setelah ia selesai menerbitkan buku '*economic analysis of law*'.<sup>185</sup> Menurut *chief judge* di Mahkamah Agung (MA) Amerika ini, aturan-aturan hukum *common law* pada kenyataannya "*efisien*", dan aturan-aturan hukum *common law* seharusnya '*efisien*'. Dua pernyataan ini, kontroversial sekaligus '*contradictio in se*'. Klaim pertama mengafirmasi suatu ideologi yang sepatutnya dicapai aturan-aturan hukum, namun klaim kedua justru menggeser '*common law ideology*' kembali ke belakang.<sup>186</sup>

Pernyataan tersebut, merupakan paradigma baru bagi pendekatan analisis ekonomi dalam hukum. Ide tersebut lahir di Amerika Serikat yang menganut *common law* di mana putusan hakim begitu berperan penting. **Posner** adalah penganut '*normative directive*' yang mendukung agar hukum seharusnya mempromosikan '*efisiensi*' dan menggunakan analisis '*social wealth maximization*' untuk mencari sistesis *theoremanya*.

'*Law dan economic*' merupakan suatu bidang yang masing-masing merupakan *interdisipliner*. Menurut **Limieux**<sup>187</sup> menyatakan bahwa "*The Economic Analysis of Law is concerned with the Efficiency of legal rules*".

---

184 *Ibid*, hlm. 8 – 9.

185 *Ibid*, hlm. 9 - 10.

186 Gregory S. Crespi, *Teaching The New Law and Economics*, University of Toledo Law Review Vol. 25 No. 3, hal. 715-717, seperti dikutip Erman Radjagukguk, *Filsafat Hukum* (Modul Kuliah), Jakarta: Universitas Indonesia, 2011, hlm. 144.

187 Pierre Lemieux, *Economic Imperialism an Introduction to the Economic Analysis of Law*, diterjemahkan oleh M. Arsyad Sanusi, *The Laissess Faire City Times*, 2001, vol. 5 no. 36, hlm. 284 – 249.

Hubungan antara ekonomi dan hukum adalah aturan-aturan hukum menjadi landasan untuk terciptanya suatu efisiensi dan sebaliknya analisis ekonomi terhadap hukum adalah bagaimana melahirkan efisiensi dalam aturan hukum.

**Richar A. Posner**, dalam melahirkan teori hukumnya yang bernuansa ekonomi, beliau menganut aliran '*normative directive*', artinya dalam konsep sosial hukum seharusnya mempromosikan '*efisiensi*'. Analisis normatifnya adalah '*social wealth maximization*', artinya sasaran yang berguna dan peran pemerintah untuk menciptakan suatu sistem untuk melindungi hak-hak tersebut.<sup>188</sup>

Istilah lain dari **Richard A Posner**, muncul dengan nama '*behavioral economic*' dan sebagian yang lain adalah '*behavioral law*' sehingga memunculkan evolusi yang menghasilkan kebiasaan khusus dalam proses '*legal*' dengan mengabaikan nilai intrinsik dari ekonomi menjadi '*behavioralism of law and economic*'.<sup>189</sup>

Dalam bukunya berjudul '*Frontiers of Legal Theory*', **Posner** juga meneliti aspek '*heuristic*' dan '*descriptive*' dari analisis ekonomi dalam hukum. Aspek '*heuristic*' ingin mengkaji kesatuan antara doktrin hukum dengan institusi hukum. Sementara aspek '*descriptive*' berusaha mencari logika ekonomi yang mempengaruhi doktrin dan institusi hukum hingga mengakibatkan perubahan hukum.<sup>190</sup> Pada dasarnya, **Posner** menginginkan suatu kebijaksanaan dalam memutuskan suatu perkara.

Analisis ekonomi atau hukum adalah suatu pendekatan yang menggunakan metode ekonomi dan hukum. Ini termasuk penggu-

---

188 Richard A Posner, *op.cit.*, hlm. 154.

189 Richard A. Posner, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, 2001, hlm. 24.

190 Richard A Posner, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press: Cambridge, Massachussets, 2001.

naan konsep-konsep ekonomi untuk menjelaskan efek hukum, untuk menilai mana aturan-aturan hukum ekonomi yang efisien.<sup>191</sup>

## B. TEORI HUKUM RICHARD A. POSNER

Dalam teori ada yang disebut '*domain assumptions*'. Ada teori yang berada dalam wilayah ilmiah ('*Scientific domain*'), maka teori yang ada dan dikembangkan adalah teori-teori yang sifatnya praktis. Teori tersebut dibutuhkan dan diciptakan dengan pertanggungjawaban pidana dibutuhkan oleh para hakim pada saat mereka harus mengambil putusan untuk menjatuhkan (atau menjatuhkan pidana). Karena sifatnya yang memberi dukungan terhadap kebutuhan *praktis-profesional* tersebut, maka ia juga disebut sebagai teori yang berfungsi mempertahankan hukum positif.

Berbeda dengan teori yang terletak dalam wilayah profesional, maka teori yang berada dalam wilayah ilmiah tidak muncul karena sebagai keinginan untuk mendukung dan mempertahankan sesuatu. Teori ini pantas untuk disebut sebagai teori hukum ilmiah (*Scientific theory of law*). Tipe teori ini berbagai cara yang sama dengan teori-teori ilmiah lain yang mulai dari kenyataan atau pengamatan terhadap kenyataan. Dari situ dibangunlah penjelasan terhadap kenyataan yang dihadapi tersebut, ia mulai dengan kegelisahan keinginan tahu sehingga melakukan perenungan terhadap kenyataan yang dihadapinya. Dalam hubungan ini dikatakan bahwa teori mempunyai akar makna merenung (*teoria comtemplation*).<sup>192</sup> Dalam pandangan **Hans**

---

191 David Friedman, "law and economics," *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, 1987, p. 144. Dalam [http://en.wikipedia.org/wiki/Law\\_and\\_economics](http://en.wikipedia.org/wiki/Law_and_economics)

192 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pencerahan, Dan Pembebasan. op.cit.*, 48-49.

**Kelsen**, medan telaah atau kajian teori hukum adalah nalisis bahan hukum, metode, dan kritik ideologikal terhadap hukum. Analisis hukum di sini dimaksudkan bahwa menganalisis pengertian hukum, asas hukum, kaidah hukum, sistem hukum, dan berbagai konsep yuridis, seperti konsep yuridis tentang subjek hukum, objek hukum, hak milik, perkawinan, perjanjian, perikatan, hubungan kerja, jual beli, prestasi, wan prestasi, perbuatan melanggar hukum, delik dan sebagainya.

Sedangkan metodologi hukum meliputi epistemologi hukum, metode penelitian dalam ilmu hukum dan teori hukum, metode pembentukan hukum, metode penerapan hukum, metode penemuan hukum, teori argumentasi hukum (penalaran hukum), dan ilmu perundang-undangan. Dalam teori hukum, kritik ideologikal terhadap hukum adalah menganalisis kaidah hukum untuk mengungkapkan kepentingan ideologi yang melatar-belakanginya.

Teori hukum, memiliki ciri khas atau memiliki karakter interdisipliner. Dalam perspektif interdisipliner tersebut, **Richard A. Posner** menegaskan bahwa:

*"Legal theory is concerned with the practical problems of law, but it approaches them from the outside, using the tools of other discipline. It does not consider the internal perspective of the legal professional adequate to the solution even of the practical problem of law" But as the only approaches to a genuinely scientific conception of law are those that come from other disciplines, such as economics, sociology, and psychology, it is appropriate when speaking of 'legal theory' at large to confine the term to theories that come from outside law."*<sup>193</sup>

---

193 Bernard Arief Sidharta, *Hukum dan Logika*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. xii.

Memandang hukum dari luar hukum sebagaimana dikemukakan **Posner**, hukum merupakan bagian dan tradisi *American Realism* sebagaimana diuraikan oleh **McCoubrey** dan **White**.

*"Realist were concerned that the formal approach, which by its very nature, isolated law from other areas such as politics, economics and sociology, meant that the law was full of 'bad' decisions, 'bad' in the sense that they had a negative impact on society no matter how well they fitted into the legal system."*<sup>194</sup>

Tidak percaya terhadap bekerjanya mekanisme hukum dan melihat hukum dengan segala kekurangannya, bukan hanya monopoli aliran *American Realism*, tetapi juga muncul secara signifikan di Indonesia yang ingin melihat hukum dari luar, yaitu dari aspek sosiologisnya. Tampaknya, pandangan **Posner** memandang hukum dari luar hukum dengan menggunakan konsep disiplin ilmu lain selain hukum, seperti ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu sosiologi sangat dipengaruhi oleh para pendahulunya sebagai penulis-penulis '*American Realist*' terkemuka, seperti **Oliver Wendell Holmes**, **John Chipman Gray**, **Karl Llewellyn**, dan **Jerome Frank**.

Namun pandangan **Posner** tersebut tidak berdiri sendiri, karena dari daratan Eropa juga muncul pemikiran yang hampir sama dalam memandang hukum seperti yang dilakukan oleh **Wolfgang Friedmann** dalam karyanya "*Legal Theory*". Dalam bukunya tersebut **Friedmann** mengatakan bahwa upaya dan gagasannya menyusun buku "teori hukum" tersebut merupakan: "*an attempt to give an analysis of these philosophical, political and other non-juristic premises of legal theory*".<sup>195</sup> Lebih tegas lagi **Friedmann** menuliskan: "*The modern jurist's*

---

194 Hilaire McCoubrey & Nigel D. White, *op.cit*: 192.

195 W. Friedmann, *Legal Theory*, Stevens & Sons, London, 1953, hlm : 4.

*legal theory, no less than the scholastic philosopher's, is based on ultimate beliefs whose inspiration comes from outside the law itself*".<sup>196</sup>

Karakter *interdisipliner* teori hukum juga dikemukakan oleh **Satjipto Rahardjo** yang melihat hukum dan perspektif sosiologis. Menurut beliau, teori hukum memberikan sumbangan yang tidak kecil terhadap ilmu hukum yang ingin mempelajari hukum dalam segala seluk-beluk, hakikat, dan perkembangannya. Teori hukum merupakan bagian yang penting dari ilmu hukum, karena melalui teori hukum, ilmu hukum dapat mencerminkan perkembangan masyarakat. Teori hukum membahas perkembangan hukum yang berkaitan dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat dan uraian ini akan melibatkan pembicaraan mengenai struktur politiknya, pengelompokan sosial, dan sebagainya.

Para teoretikus hukum (*'legal theorist'*) yang melalui pemikiran-pemikiran mereka melahirkan berbagai teori di bidang disiplin ilmu hukum. Karya-karya mereka memberikan refleksi terhadap perkembangan hukum modern. Studi yang dilakukan belakangan ini menunjukkan penghargaan terhadap karya mereka yang direfleksikan dengan minat baca terhadap karya mereka yang dilakukan secara mendalam oleh para mahasiswa. Dari 84 universitas di Inggris, studi

---

196 Melihat hukum dari luar (perspektif eksternal), seperti yang dilakukan Posner & Friedman, di Indonesia dicoba dilakukan oleh Anom Surya Putra. Dalam atmosfer postmodernisme, Anom menggunakan format pemikiran karya Jaques Derrida, Foucault, Gramsci, & Jurgen Habermas dan memasuki ruang ilmu hukum dengan menggunakan teori dan pemikiran Roberto Mangabeira Unger dalam karyanya *Critical Legal Studies Movement* (Gerakan Studi Hukum Kritis) untuk mendekonstruksi teori hukum menjadi teori hukum kritis. Gerakan studi hukum kritis menolak semua gagasan yang berasal dari pemikiran kapitalisme, karena keyakinan politik yang didasarkan atas sintesis dari tiga tradisi intelektual, yakni *semiologi*, *phenomenology*, dan *marxisme*. Kegagalan ideologi komunis sebagai bagian yang ikut menopang gagasan mereka khususnya dalam pemikiran Unger tentang masyarakat *superliberalisme* menjadikan gerakan ini tidak lagi sepopuler seperti pada masa kapitalisme dan komunisme yang saling bertarung dan berhadapan dalam perang dingin antara dua kubu, yakni Amerika Serikat dan Uni Soviet.

yang dilakukan oleh **H. Bamet** menunjukkan sepuluh karya teratas (*top ten*) para teoretikus hukum yang paling banyak dibaca orang secara mendalam (*in depth*), sekaligus merefleksikan pengakuan dan popularitas mereka serta marifaat teori yang dibangunnya dalam menunjang kemajuan ilmu hukum.

**Satjipto Rahardjo**,<sup>197</sup> dalam menjelaskan teori hukum, pertama teori hukum boleh disebut sebagai kelanjutan usaha dalam mempelajari hukum positif, setidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas. Pada saat orang mempelajari hukum positif, maka ia dihadapkan dengan peraturan hukum dan segala permasalahannya. Namun manusia dengan sifat rasa ingin tahunya (*Kuriositas*), manusia selalu bertanya bertanya dan bertanya tentang hukum positif tersebut. Maka dari itulah teori hukum sangat berbeda dengan apa yang kita sebut sebagai hukum positif. Hal ini perlu kita pahami karena untuk membedakan antara teori hukum dan hukum positif.

Teori hukum pada dasarnya termasuk ke dalam penalaran untuk naik sampai kepada penjelasan-penjelasan yang lebih bersifat filsafat. Di samping itu juga hendak mengejar terus sampai kepada persoalan-persoalan yang bersifat hakiki dari hukum itu. Seperti yang dikatakan oleh **Radburch** bahwa tugas teori hukum adalah membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi. Teori hukum akan selalu mempermasalahkan hal-hal seperti:

- 1 Mengapa hukum itu berlaku?
- 2 Apa yang menjadi tujuan hukum itu?
- 3 Bagaimana seharusnya hukum itu dipahami?

---

197 Satjipto rahardjo, *Ilmu Hukum*. Op cit: 253

- 4 Apa hubungannya dengan individu dengan masyarakat
- 5 Apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum
- 6 Apa keadilan itu
- 7 Bagaimana hukum yang adil itu?

Menurut **Satjipto Rahardjo** bahwa teori hukum itu senantiasa tidak dapat dilepaskan dari konteks sosialnya atau zamannya (*'zeitgeist'*) karena syarat dengan penjelasan-penjelasan hukum secara dialektis, sebagai hasil dari konstruksi sosial. Teori hukum juga sering dilihat sebagai suatu jawaban yang diberikan terhadap permasalahan hukum atau menggugat pemikiran hukum yang telah mapan. Meskipun suatu teori berkeinginan untuk mengutarakan suatu pemikiran yang univesal, akan tetapi yang perlu dicermati adalah bahwa teori itu memiliki latar belakang pemikiran yang demikian itu. Sehubungan dengan keadaan itu, nampaknya tidak dapat kita lepaskan teori-teori yang lahir pada abad ke 19, misalnya menggarap persoalan pada masa itu dan bukan merupakan karaktersitik persoalan pada abad ke 20.

Dalam proses perkembangan dari abad ke 19-menuju abad ke 20 ada teori yang dihasilkan pada era pemikiran Yunani-Kuno yang sangat tua namun sangat berpengaruh terhadap perkembangan hukum selanjutnya. **Plato**, **Aristoteles**, Sampai **Cicero** adalah beberapa pemikir terkemuka pada zaman itu sampai pemikiran lainnya. teori yang dibangun oleh kaum positivis, utilitarian yang muncul bersamaan dengan modernisme di bidang hukum, muncul pula pemikiran kontemporer yang diwakili oleh aliran kritis dan posmodernis yang saat ini tengah digandungi oleh banyak kalangan, peralihan pemikiran hukum ini disebut sebagai "*Paradigmatic transition*". Artinya pada periode paradigma transisi pengetahuan lama baru sebagai gantinya. Meninggalkan asumsi lama dan menggunakan asumsi baru seperti inilah yang dimaksud **Khun** sebagai loncatan paradigmatik

**Richard Posner** bukan orang pertama yang melahirkan ide tentang *'Economy analysis of law'*. Teori ini sebetulnya sudah muncul dan dikembangkan oleh kalangan *'utilitarianisme'* seperti **Jeremy Bentham** & **John Stuarth Mill**. Teori *utilitas* ini mengutamakan asas kebergunaan sesuatu atau *'tool'*. Jadi sesuatu / *'esse'* harus memberikan manfaat / nilai *'utilities'* bagi *'esse'* yang lain (*'social welfare'*).<sup>198</sup>

Dalam perkembangannya, setelah di analisis ulang oleh **Ronald Coase** (1960) dan **Posner** sendiri, ide analisis ekonomi dalam hukum berkembang mencakup *'transaction cost of economy'*, *'economy institution'*, dan *'public choice. Transaction cost of economy'* berkaitan dengan efisiensi peraturan hukum yang sebagian besar berkenaan dengan hukum privat.

*'Economy Institution'* berkaitan dengan tindakan manusia termasuk peraturan hukum formal, kebiasaan informal, tradisi dan aturan sosial. Dan *Public Choice* berkaitan dengan proses memutuskan secara demokratis dengan mempertimbangkan metode *'microeconomy'* dan perdagangannya. Melalui prinsip ekonomi, **Posner** berharap dapat meningkatkan *'efisiensi'* hukum termasuk efisiensi dalam meningkatkan kesejahteraan sosial.<sup>199</sup> **Posner** mendefinisikan *'efisiensi'* sebagai kondisi yang mana sumber dayanya dialokasikan sehingga nilainya (*'value'*) dimaksimalkan. Dalam analisis ekonomi, *'efisiensi'* dalam hal ini difokuskan kepada kriteria etis dalam rangka pembuatan keputusan-keputusan sosial (*'social decision making'*) yang menyangkut pengaturan kesejahteraan masyarakat *Efisiensi* dalam paradigma (cara pandang / pemikiran) **Posner** berkaitan dengan *'peningkatan kekayaan seseorang tanpa mengakibatkan kerugian bagi pihak lain'*.<sup>200</sup>

---

198 Erman Radjaguguk, *Filsafat Hukum* (Modul Kuliah), Universitas Indonesia: Jakarta, 2011, hlm. 144.

199 Bdk. A. *Conversation With Judge Richard A. Posner (interview)*, dalam *Duke Law Journal* Vol. 58, hal. 1809 – 1810.

200 Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Ed. 4, USA: Harvar University Press, 1994, hlm. 4-6.

Berkaitan dengan hal itu, analisis ekonomi dalam hukum seperti ini dikenal dengan ide '*wealth maximization*' atau dalam istilah **Posner** "*Kaldor-Hics*" di mana perubahan aturan hukum dapat meningkatkan '*efisiensi*' jika keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah dan pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian bagi pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah tersebut tetap menjadi lebih baik. Dalam konteks ini, **Posner** melihat salah satu segi keadilan yang mencakup bukan sekadar keadilan '*distributif*' dan '*korektif*'. **Posner** menekan "*pareto improvement*" di mana tujuan dari pengaturan hukum dapat memberi masukan berharga bagi keadilan dan kesejahteraan sosial.<sup>201</sup>

---

201 Nicholas Mercuro & Steven G Medumo, *Economic and The Law: From Posner to Post-modernism*, New Jersey: Princenton University Press, 1999, hlm. 58 – 59.





# Bagian Empat

## Realitas *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok

*"Juni 2015, saat kunjungan Presiden Joko Widodo  
Dwelling time mencapai 5,5 hari dari target  
yang ditetapkan 4,7 hari."*

### **A. SEJARAH SINGKAT PELABUHAN TANJUNG PRIOK**

#### **1. Profil Pelabuhan Tanjung Priok**

Cikal bakal PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) tidak bisa dilepaskan dari keputusan pemerintah Republik Indonesia yang membentuk Perusahaan Negara (PN) Pelabuhan I hingga VIII untuk mengelola pelabuhan di seluruh Indonesia, pada tahun 1960.<sup>202</sup> Keputusan ini berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 01 Tahun 1960 tentang Pengelolaan Kepelabuhan Umum yang dilakukan oleh Badan Pengusaha Pelabuhan (BPP).

---

202 Tanjung Priok Port Directory 2014, hlm. 3.

Dalam perkembangannya, pemerintah mulai memisahkan aspek operasional dan komersial yang ada dalam pengelolaan pelabuhan. Sejak tahun 1964, Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP) yang terdiri dari PN Pelabuhan I hingga Pelabuhan VII hanya bertanggungjawab terhadap pengelolaan aspek komersialnya saja. Adapun aspek operasional pelabuhan dikoordinasikan oleh lembaga pemerintahan yang disebut Administrator Pelabuhan (Adpel). Seiring berjalannya waktu pemerintah kembali membuat peraturan dalam hal pengelolaan pelabuhan . pada tahun 1983, BPP diubah menjadi Perusahaan Umum (Perum).<sup>203</sup>

Konsekuensinya, BPP hanya mengelola pelabuhan umum yang diusahakan saja. Sedangkan pengelolaan pelabuhan umum yang tidak diusahakan dilakukan langsung oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Departemen Perhubungan.<sup>204</sup>

Melalui keputusan itu, pemerintah juga sekaligus menyederhanakan jumlah institusi yang mengurus pelabuhan umum yang diusahakan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1983 Juntco PP No. 4 1985, Perum Pelabuhan dibagi menjadi empat wilayah operasi, termasuk salah satunya Perum Pelabuhan II. Keempat Perum itu merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berada di bawah pembinaan Departemen Perhubungan Republik Indonesia.<sup>205</sup>

Namun, status itupun kembali direvisi. Pada tahun 1992, keempat Perum itu dirubah menjadi PT Pelabuhan Indonesia I sampai IV (Persero). Namun Perum Pelabuhan II pun otomatis menjadi PT Pelabuhan Indonesia II (Persero). Keputusan itu berdasarkan Akta Notaris Imas Fatimah., SH, nomor 3 tanggal 1 Desember 1992, yang memuat

---

203 *Tanjung Priok Port Directory 2014, ibid.*, hlm. 4.

204 *Ibid.*

205 *Ibid.*

bentuk perusahaan Perseroan untuk memenuhi ketentuan UU Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

Kemudian, perubahan tersebut juga ditetapkan melalui perubahan Ketetapan Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPSLB) tanggal 14 Januari 1998, dan telah diaktanotariskan di hadapan notaris Imas Fatimah., SH, nomor 4 Tanggal 14 Januari serta telah memperoleh persetujuan dari Menteri Kehakiman RI dengan Surat Keputusan Nomor C2 17612- HT01.01. TH 98 Tanggal 06 Oktober 1998.

Anggaran dasar Pelabuhan telah beberapa kali mengalami perubahan, terakhir berdasarkan keputusan Rapat Umum Pemegang Saham yang dituangkan dalam Akta Notaris No. 02 dari Notaris Agus Sudiono Kuntjoro., SH, tanggal 15 Agustus 2008. Perubahan Anggaran Dasar tersebut telah mendapatkan pengesahan Indonesia No. AHU – 80894. AH. 01. 02. 2008 Tanggal 3 November 2008.<sup>206</sup>

Kantor Pusat Perseroan berkedudukan di Jakarta, memiliki wilayah operasi 10 propinsi dan mengelola 12 pelabuhan yang diusahakan yaitu:

1. Pelabuhan Teluk Bayur di Propinsi Sumatra Barat;
2. Pelabuhan Jambi di Propinsi Jambi;
3. Pelabuhan Boom Baru Palembang di Propinsi Sumater Selatan;
4. Pelabuhan Bengkulu di Propinsi Bengkulu;
5. Pelabuhan Panjang di Propinsi Lampung
6. Pelabuhan Tanjung Pandan dan Pelabuhan Pangkal Balam di Propinsi Bangka Belitung
7. Pelabuhan Banten di Propinsi Banten
8. Pelabuhan Tanjung Priok dan Sunda Kelapa di Propinsi DKI

---

206 *Ibid.*, hlm. 7.

9. Pelabuhan Cirebon di Propinsi Jawa Barat
10. Pelabuhan Pontianak di Propinsi Kalimantan Barat.

Perseroan juga memiliki tiga anak perusahaan, satu perusahaan afiliasi, dua sub unit bisnis dan satu kerja sama operasi (KSO). Ketiga anak perusahaan tersebut adalah PT. Rumah Sakit Pelabuhan (PT RSP), PT Multi Terminal Indonesia (PT MTI), dan PT EDI Indonesia. Perusahaan afiliasi yaitu PT Jakarta Internasional Container Terminal (PT JICT). Sedangkan kedua sub unit bisnis tersebut adalah Tanjung Priok Car Terminal (TPT) dan Pusat Pelatihan Kepelabuhanan (PPK). Adapun KSO adalah Terminal Petikemas Koja (TPK Koja).<sup>207</sup>

Dalam menjalankan operasi/kegiatan usaha, Perseoran mengadakan Kerjasama Mitra Usaha (KSMU) dengan beberapa mitra usaha dari pihak swasta seperti kerjasama Terminal Operator, Kapal Tunda, dan Pengelolaan gudang-gudang Pelabuhan. Selain aktif menjalankan kegiatan Penmgelolaan Pelabuhan, Perseroan juga berusaha di bidang yang relaven seperti menyewa tanah, bangunan dan fasilitas pendukung lain yang diperlukan dalam kegiatan kepelabuhanan.

## **2. Visi dan Misi Perusahaan**

Pelayanan dan kepuasan pelanggan sebagai kata kunci seluruh aktivitas perusahaan harus menjadi budaya dan etika setiap elemen perusahaan dalam pelaksanaan tugasnya, sebagaimana yang tercermin dalam visi dan misi perusahaan.

Berikut adalah visi dan misi perusahaan Pelabuhan Tanjung Priok:

Visi Perusahaan: *To be the preferred partner for reliable, best class in port & logistics services by creating an exciting enterprise for our*

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, hlm. 7.

*people and contributing to national growth.* Dalam Tanjung Priok Port Directory 2014, dijelaskan bahwa visi perusahaan adalah memberikan jasa kepelabuhanan secara handal dengan mutu pelayanan kelas dunia.<sup>208</sup>

Sedangkan yang menjadi misi perusahaan adalah sebagai berikut:

1. Menjamin kualitas jasa kepelabuhanan dengan jaringan logistik prima untuk memenuhi harapan stakeholder utama (pelanggan, pemegang saham, pekerja, mitra dan regulator);
2. Menjamin kelancaran dan keamanan arus kapal dan barang untuk mewujudkan efisiensi biaya logistik dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi nasional;
3. Menjamin kecukupan produktivitas untuk memenuhi dinamika kebutuhan pelanggan.

Kemudian selain visi dan misi terdapat juga Komitmen Perusahaan, yakni sebagai berikut:

1. Kepada mitra dan pelanggan jasa kepelabuhanan Menyediakan dan mengoperasikan jasa pelayanan kepelabuhanan yang handal dengan mutu kelas dunia.
2. Kepada kepentingan nasional Meningkatkan kesehatan perusahaan secara professional dan dapat mendorong pengembangan ekonomi nasional
3. Kepada masyarakat pelabuhan Mendorong terbentuknya masyarakat pelabuhan yang kooperatif dan mempunyai rasa saling memiliki.

---

208 *Tanjung Priok Port Directory 2014*, hlm. 14-15.

4. Kepada anggota perusahaan
5. Mewujudkan sumber daya insani yang beriman, bermutu, optimis, bersikap melayani dan ramah, bangga kepada perusahaan dan budayanya, serta mampu memberikan kesejahteraan dan kepuasan kerja kepada karyawan.

### **3. Bidang Usaha Pelabuhan Tanjung Priok**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan Pasal 68, kegiatan pengusahaan di pelabuhan terdiri atas: Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang; dan Jasa terkait dengan kepelabuhanan.<sup>209</sup> Yang dimaksud dengan jasa terkait adalah, kegiatan yang menunjang kelancaran operasional dan memberikan nilai tambah bagi pelabuhan antara lain perkantoran, fasilitas pariwisata dan perhotelan, instalasi air bersih, listrik dan telekomunikasi, jaringan air limbah dan sampah, pelayanan bunker, dan tempat tunggu kendaraan bermotor.<sup>210</sup>

#### **a. Penyediaan Pelayanan Jasa Kapal, Penumpang, dan Barang**

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 huruf a terdiri atas:<sup>211</sup>

1. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
2. Penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;
3. Penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;

---

209 Peraturan Pemerintah RI No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan Pasal 68.

210 Penjelasan Pasal 68 Peraturan Pemerintah RI No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan

211 Peraturan Pemerintah RI No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

4. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan peti kemas;
5. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;
6. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa terminal peti kemas, curah cair, curah kering, dan ro ro;
7. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa bongkar muat barang;
8. Penyediaan dan/atau pelayanan pusat distribusi dan konsolidasi barang;
9. Penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal.

#### **b. Kegiatan Usaha Bongkar Muat Barang di Pelabuhan**

Kegiatan usaha bongkar muat barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan, merupakan kegiatan usaha yang bergerak dalam bidang bongkar dan muat barang dari dan ke kapal di pelabuhan yang meliputi kegiatan *stevedoring*, *cargodoring*, dan *receiving/delivery*.

Pengertian usaha bongkar muat itu sendiri, sebelumnya di jelaskan juga dalam Ketentuan Umum, yakni Usaha Bongkar Muat Barang adalah kegiatan usaha yang bergerak dalam bidang bongkar muat barang dari dan ke kapal di pelabuhan yang meliputi kegiatan *stevedoring*, *cargodoring*, dan *receiving/delivery*.<sup>212</sup>

Berikut adalah penjelasan dari masing-masing istilah tersebut:

##### 1. *Stevedoring*

Adalah pekerjaan membongkar barang dari kapal ke dermaga/

---

212 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 14 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Angkutan di Perairan.

tongkang/truk atau memuat barang dari dermaga/tongkang/truk ke dalam kapal sampai dengan tersusun dalam palka kapal dengan menggunakan derek kapal atau derek darat.

2. *Cargodoring*

Adalah pekerjaan melepaskan barang dari tali/jala-jala (*ex tackle*) di dermaga dan mengangkut dari dermaga ke gudang/lapangan penumpukan barang atau sebaliknya.

3. *Receiving/delivery*

Adalah pekerjaan memindahkan barang dari timbunan/tempat penumpukan di gudang/lapangan penumpukan dan menyerahkan sampai tersusun di atas kendaraan di pintu gudang/lapangan penumpukan atau sebaliknya.

**c. Kegiatan Jasa Terkait dengan Kepelabuhanan**

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa terkait dengan kepelabuhanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 huruf b meliputi:<sup>213</sup>

1. Penyediaan fasilitas penampungan limbah;
2. Penyediaan depo peti kemas;
3. Penyediaan pergudangan;
4. Jasa pembersihan dan pemeliharaan gedung kantor;
5. Instalasi air bersih dan listrik;
6. Pelayanan pengisian air tawar dan minyak;
7. Penyediaan perkantoran untuk kepentingan pengguna jasa pelabuhan;
8. Penyediaan fasilitas gudang pendingin;
9. Perawatan dan perbaikan kapal;

---

213 *Ibid.*

10. Pengemasan dan pelabelan;
11. Fumigasi dan pembersihan/perbaikan kontainer;
12. Angkutan umum dari dan ke pelabuhan;
13. Tempat tunggu kendaraan bermotor;
14. Kegiatan industri tertentu;
15. Kegiatan perdagangan;
16. Kegiatan penyediaan tempat bermain dan rekreasi;
17. Jasa periklanan; dan/atau
18. Perhotelan, restoran, pariwisata, pos dan telekomunikasi.

Untuk kelancaran kegiatan angkutan di perairan, dapat diselenggarakan usaha jasa terkait dengan angkutan di perairan. Usaha jasa terkait sebagaimana dimaksud dapat berupa:<sup>214</sup>

1. Bongkar muat barang;
2. Jasa pengurusan transportasi;
3. Angkutan perairan pelabuhan;
4. Penyewaan peralatan angkutan laut atau peralatan jasa terkait dengan angkutan laut;
5. *Tally* mandiri;
6. Depo peti kemas;
7. Pengelolaan kapal;
8. Perantara jual beli dan/atau sewa kapal;
9. Keagenan awak kapal;
10. Keagenan kapal; dan
11. Perawatan dan perbaikan kapal.

---

214 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Angkutan di Perairan. Pasal 79 ayat (20).

Kegiatan Penyediaan Pelayanan Jasa Kapal, Penumpang, dan Barang, serta kegiatan jasa terkait dengan kepelabuhanan dilakukan oleh orang perseorangan warga negara Indonesia dan/atau badan usaha. Badan Usaha Pelabuhan (BUP) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (2)<sup>215</sup> dapat melakukan kegiatan pengusahaan pada 1 (satu) atau beberapa terminal dalam 1 (satu) pelabuhan.

Kegiatan usaha bongkar muat barang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 79 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Angkutan di Perairan dilakukan oleh badan usaha yang didirikan khusus untuk bongkar muat barang di pelabuhan. Selain badan usaha sebagaimana dimaksud tersebut, kegiatan bongkar muat barang tertentu dapat dilakukan oleh perusahaan angkutan laut nasional hanya untuk kegiatan bongkar muat barang tertentu untuk kapal yang dioperasikannya.<sup>216</sup> Kegiatan bongkar muat tersebut, yang dilakukan oleh perusahaan angkutan laut, izin usahanya melekat pada izin usaha pokoknya.

Badan Usaha Pelabuhan (BUP) dalam melakukan kegiatan usahanya wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:

1. Menteri untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;
2. Gubernur untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional; dan
3. Bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal.

---

215 *Ibid*

216 Pasal 80 ayat 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan

Izin usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan setelah memenuhi persyaratan:

1. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
2. Berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau perseroan terbatas yang khusus didirikan di bidang kepelabuhanan;
3. Memiliki akte pendirian perusahaan; dan
4. Memiliki keterangan domisili perusahaan.

Penetapan Badan Usaha Pelabuhan yang ditunjuk untuk melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan pada pelabuhan yang berubah statusnya dari pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial menjadi pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilakukan melalui pemberian konsesi dari Otoritas Pelabuhan.

Dalam melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (1) Badan Usaha Pelabuhan wajib:<sup>217</sup>

1. Menyediakan dan memelihara kelayakan fasilitas pelabuhan;
2. Memberikan pelayanan kepada pengguna jasa pelabuhan sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah;
3. Menjaga keamanan, keselamatan, dan ketertiban pada terminal dan fasilitas pelabuhan yang dioperasikan;
4. Ikut menjaga keselamatan, keamanan, dan ketertiban yang menyangkut angkutan di perairan;
5. Memelihara kelestarian lingkungan;
6. Memenuhi kewajiban sesuai dengan konsesi dalam perjanjian; dan

---

217 *Ibid*

7. Mematuhi ketentuan peraturan perundang undangan, baik secara nasional maupun internasional.

#### **4. Sejarah Singkat**

Pelabuhan Tanjung Priok, cikal bakalnya adalah Pelabuhan Sunda Kelapa, yang sudah terdengar sejak abad ke-12 M. Pada masa itu pelabuhan ini sudah dikenal sebagai pelabuhan lada milik kerajaan Hindu Sunda terakhir di Jawa Barat, Pakuan Pajajaran, yang berpusat di sekitar Kota Bogor sekarang. Para pedagang nusantara kerap singgah di Sunda Kalapa di antaranya berasal dari Palembang, Tanjungpura, Malaka, Makasar dan Madura dan bahkan kapal-kapal asing dari Cina Selatan, Gujarat / India Selatan, dan Arab sudah berlabuh di pelabuhan ini membawa barang-barang seperti porselen, kopi, sutra, kain, wangi-wangian, kemenyan, kuda, anggur, dan zat warna untuk ditukar dengan lada dan rempah-rempah yang menjadi komoditas unggulan pada saat itu. Para pelaut Cina menyebut Sunda Kalapa dengan nama Kota Ye-cheng yang berarti kota Kelapa. Hal ini kemungkinan disebabkan banyaknya pohon kelapa yang tumbuh di sekitar pelabuhan Sunda Kalapa kala itu.<sup>218</sup>

Bangsa Eropa pertama asal Portugis di bawah pimpinan de Alvin tiba pertama kali di Sunda Kelapa dengan armada empat buah kapal pada tahun 1513, sekitar dua tahun setelah menaklukkan kota Malaka. Mereka datang untuk mencari peluang perdagangan rempah-rempah dengan dunia barat. Karena dari Malaka mereka mendengar kabar bahwa Sunda Kalapa merupakan pelabuhan lada yang utama di kawasan ini. Menurut catatan perjalanan Tome Pires pada masa itu

---

218 Heuken SJ, Adolf, *Historical Sites of Jakarta*, Yayasan Cipta Loka Caraka: Jakarta, 1982.

Sunda Kalapa merupakan pelabuhan yang sibuk namun diatur dengan baik.<sup>219</sup>

Beberapa tahun kemudian Portugis datang kembali di bawah pimpinan **Enrique Leme** dengan membawa hadiah bagi Raja Sunda Pajajaran. Mereka diterima dengan baik dan pada tanggal 21 Agustus 1522 ditandatangani perjanjian antara Portugis dan Kerajaan Sunda Pajajaran. Perjanjian diabadikan pada prasasti batu Padrao yang kini dapat dilihat di Museum Nasional. Dengan perjanjian tersebut Portugis berhak membangun pos dagang dan benteng di Sunda Kalapa. Pajajaran berharap Portugis dapat membantu menghadapi serangan kerajaan-kerajaan Islam seperti Demak dan Cirebon seiring dengan menguatnya pengaruh Islam di Pulau Jawa yang mengancam keberadaan kerajaan Hindu Sunda Pajajaran.

Pada tahun 1527 saat armada kapal Portugis kembali di bawah pimpinan Francesco de Sa dengan persiapan untuk membangun benteng di Sunda Kalapa, ternyata gabungan kekuatan Muslim Cirebon dan Demak berjumlah 1.452 prajurit di bawah pimpinan Fatahillah, sudah menguasai Sunda Kelapa. Sehingga pada saat berlabuh Portugis diserang dan berhasil dikalahkan. Atas kemenangannya terhadap Kerajaan Sunda Pajajaran dan Portugis, pada tanggal 22 Juni 1527 Fatahillah mengganti nama kota pelabuhan Sunda Kalapa menjadi Jayakarta yang berarti "kemenangan yang nyata".

Sejak jaman penjajahan, Pemerintah Hindia Belanda mengembangkan kawasan Tanjung Priok sebagai pelabuhan baru Batavia pada akhir abad kesembilan belas untuk menggantikan pelabuhan Sunda Kelapa yang berada di sebelah baratnya karena telah menjadi terlalu kecil untuk menampung peningkatan lalu lintas perdagangan yang

---

219 Karel Mardijker, *Fatahillah kwam uit Arabie en Stichtte Djakarta*, DJakarta: Kolff Nieuws, Juli 1956 .

terjadi akibat pembukaan Terusan Suez. Pembangunan pelabuhan baru dimulai pada tahun 1877 oleh Gubernur Jenderal Johan Wilhelm van Lansberge (1875-1881). Beberapa fasilitas dibangun untuk mendukung fungsi pelabuhan baru, antara lain Stasiun Tanjung Priok (1914).<sup>220</sup>

Tujuan pembangunan tersebut, merupakan penggantian pelabuhan lama yakni Pasar Ikan yang dinilai sudah tidak memenuhi syarat lagi. Lokasinya berjarak sekitar 9 km di sebelah timur dari pelabuhan lama. Wilayahnya masuk dalam lingkup administratif pemerintahan Kelurahan Tanjung Priok, Kec. Tanjung Priok, wilayah Kotamadya Jakarta Utara.

Pelabuhan Tanjung Priok merupakan suatu pelabuhan laut dalam yang pertama di mana kapal-kapal dapat bersandar, memuat batubara dan diperbaiki di suatu dok yang kering. Sebuah jalan kereta api juga dibuat untuk menghubungkan Tanjung Priok dengan kota lama Batavia dan daerah baru di selatan. Bermula dari kritik atas kelemahan fasilitas pelabuhan lama di Batavia, Tanjung Priok sampai sekarang tetap eksis sebagai pelabuhan penting bagi Jakarta untuk lalu lintas kapal-kapal besar.<sup>221</sup>

Kata Tanjung Priok berasal dari kata 'Tanjung' yang artinya daratan yang menjorok ke laut, dan 'Priok' (periuk) yaitu semacam panci masak tanah liat yang merupakan komoditas perdagangan sejak zaman prasejarah. Anggapan nama Tanjung Priok berasal dari tokoh penyebar Islam Mbah Priuk (Al Habib Hasan bin Muhammad Al Haddad Husain) menurut pendapat budayawan Betawi Ridwan Saidi dan sejarawan Alwi Shahab adalah salah, karena kawasan ini sudah bernama Tanjung Priok jauh sebelum kedatangan Mbah Priuk pada tahun 1756.

---

220 Cobban, James L, *The ephemeral historic district in Jakarta. Geographical Review* 75 (3), hlm. 300-318.

221 <http://www.jakarta.go.id/web/encyclopedia/detail/3179/Tanjung-Priok-Pelabuhan>. <http://www.Maritimeworld.web.id/>

Sebelum menjadi areal pelabuhan, awalnya areal ini merupakan tanah partikelir Tanjung Priok dan tanah partikelir Kampung Kodya Tanjung Priok, yang dikuasai oleh beberapa orang tuan tanah yaitu: Hana birtti Sech Sleman Daud; Oeij Tek Tjiang; Said Alowie bin Abdulah Atas; Ko Siong Thajj; Gouw Kimmirt; dan Pattan. Tanah partikelir tersebut kemudian diambil alih oleh pemerintah Hindia Belanda, lalu disewakan kepada maskapai pelayaran *Koninklijke Paketvaar Maatschappij* (KPM) guna pembangunan dan pengoperasian Pelabuhan Tanjung Priok. Tanah partikelir tersebut merupakan areal kebun kelapa. Gagasan pembangunan Pelabuhan Tanjung Priok dipelopori oleh kalangan swasta pemilik modal (kaum kapitalis) di Negri Belanda.

Berikut adalah beberapa periode perkembangan Pelabuhan Tanjung Priok:

1. Periode 1960-1963;  
Pengelolaan pelabuhan umum di lakukan oleh Perusahaan Negara (PN) Pelabuhan 1s/d VIII berdasarkan Undang-undang Nomor: 19 prp tahun 1960.
2. Periode 1964 – 1969;  
Aspek kormesil dari pengelolan pelabuhan tetap dilakukan oleh PN Pelabuhan, tetapi kegiatan dikoordinasikan oleh lembaga pemerintah yang disebut Port Authority.
3. Periode 1969-1983;  
Pengelolaan Pelabuhan Tanjung Priok umum dilakuan oleh Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 1969. PN Pelabuhan dibubarkan dan lembaga pemerintah Port Authority diganti menjadi BPP.
4. Periode 1983-1992;  
Pada tahun 1983, BPP diubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM) Pelabuhan yang hanya mengelola pelabuhan umum

yang diusahakan, sedangkan pengelolaan pelabuhan umum yang tidak usahakan dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 1983.

5. PERUM Pelabuhan dibagi menjadi 4 wilayah operasi yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 tahun 1983.
6. Periode 1992-2012;  
Perubahan status PERUM Pelabuhan II menjadi PT. Pelabuhan Indonesia II (Persero) sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 57 tanggal 19 Oktober 1991, dan dikukuhkan dengan Akta Notaris Imas Fatimah Sarjana Hukum di Jakarta pada tanggal 1 Desember.

Pengerjaan Pelabuhan Tanjung Priok dimulai pada bulan Mei 1877 dan selesai pada tahun 1886. Dimulai dengan pembangunan Pelabuhan I setelah adanya ketentuan bahwa kegiatan Pelabuhan Sunda Kelapa dipindahkan ke Tanjung Priok. Perencana pelabuhan ini adalah Ir. J.A.A. Waldrop, seorang insinyur yang berasal dari Belanda sedangkan pelaksananya adalah Jr. J.A. de Gelder dari Departement B.O.W, seorang Insinyur Perairan. Dengan diresmikannya Pelabuhan Tanjung Priok 1886, maka kegiatan pelabuhan utama Batavia yang semula berada di Kali Ciliwung sekitar kasteel Batavia dialihkan ke Pelabuhan Tanjung Priok, dan Pelabuhan Kali Ciliwung tersebut, kemudian dikenal dengan nama Pelabuhan Pasar Ikan.

Selain membangun Pelabuhan Tanjung Priok, KPM juga membangun Pelabuhan Teluk Bayur-Padang (*'Port Van der Capellen'*) pada tahun 1886 dan Pelabuhan Belawan Deli tahun 1891. Pada awal peresmiannya, hanya beberapa kapal bermesin uap dan mayoritas adalah kapal-kapal layar. Memasuki abad ke-20 jumlah kapal bermesin uap meningkat menggantikan kapal-kapal layar. Pada tahun 1912

sejalan dengan perkembangan ekonomi yang pesat pelabuhan itu dirasakan terlalu kecil maka dilakukan perluasan.

Pada tahun 1914 dimulai pembangunan Pelabuhan II. Pemborong bangunannya adalah Volker. Tahun 1917 pembangunan selesai dengan panjang kade pelabuhan 100 meter dan kedalaman air 9,5 meter LWS, sedangkan bendungan bagian luar dirubah dan diperpanjang sedang lebar kade 15 meter untuk *double spoor* kereta api dan kran-kran listrik. Tahun 1917 dibangun juga tempat penyimpanan batubara oleh NISHM serta tempat penyediaan bahan bakar oleh BPM dan Shell.

Pelabuhan III mulai dibangun tahun 1921, tetapi terhenti akibat Malaise. Kemudian dilanjutkan kembali tahun 1929 dan selesai tahun 1932 dengan panjang kade 550 meter di sebelah barat. Pada masa pendudukan Jepang, Pelabuhan Tanjung Priok dikuasai oleh *Djawa Unko Kaisya* yang berada di bawah *Kaigun* (Angkatan Laut Jepang). Kondisi pelabuhan sebagian rusak, khususnya sengaja dirusak oleh Belanda yang menyerah kepada Jepang (7 Maret 1942). Agar pelabuhan dapat dioperasikan, Jepang mengerahkan tenaga Romusha untuk memperbaiki pelabuhan. Seperti pengerukan alur, pembersihan alur dari ranjau-ranjau yang sengaja ditebarkan oleh Belanda. Selain alur pelabuhan, banyak fasilitas lainnya yang rusak dan harus diperbaiki, seperti gudang-gudang, dok, dermaga dan jalan.<sup>222</sup>

Setelah kemerdekaan RI (17 Agustus 1945), Pelabuhan Tanjung Priok diambil alih oleh bangsa Indonesia/pemerintah RI melalui Badan Keamanan Rakyat Laut Tanjung Priok bersama pejuang Indonesia lainnya yang umumnya merupakan pekerja pada Pelabuhan Tanjung Priok di masa Kolonial Belanda maupun masa Kolonial Jepang. Pada pertengahan September 1945 Pelabuhan Tanjung Priok dikuasai oleh pemerintah RI, namun beberapa minggu kemudian dikendalikan oleh

---

222 D. A. Lasse, *op.cit.*, hlm. 10-11.

NICA yang membonceng pada Sekutu 29 September 1945. Pengendalian oleh NICA berlangsung sampai tanggal 27 Desember 1949.<sup>223</sup>

Setelah pengakuan kedaulatan RI (27 Desember 1949), berdasarkan pasal perjanjian KMB (Konferensi Meja Bundar) Pelabuhan Tanjung Priok harus dikembalikan kepada *Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM)* yang masih memiliki hak pengelolaan berdasarkan konsesi selama 75 tahun sejak tahun 1877, yang berarti KPM masih memiliki hak pengelolaan sampai tahun 1952. Pada tahun 1952 pemerintah RI melakukan 'Nasionalisasi' atas Pelabuhan Tanjung Priok, pengelolaannya diserahkan kepada Kementerian Perhubungan, Djawatan Perhubungan Laut, sedangkan pelaksanaannya adalah Badan Pengusahaan Pelabuhan (BPP).

Untuk pelaksanaan aktivitas pelabuhan, seluruh kapal KPM diambil-alih lalu diserahkan kepada PN.Dok Tanjung Priok. Fasilitas gudang, fasilitas dermaga, dan fasilitas lainnya dikelola BPP yang melibatkan berbagai instansi terkait seperti Djawatan Bea dan Cukai, Djawatan Pengerukan, Djawatan Imigrasi, Komandan Militer Kota, KPPP, KPLP dan lainnya. Untuk meningkatkan jasa pelayanan pelabuhan, pemerintah RI melakukan perbaikan atas fasilitas yang rusak akibat perang kemerdekaan (1945-1949), juga melakukan pembangunan fasilitas/sarana/prasarana infrastruktur dalam rangka menjadikan Pelabuhan Tanjung Priok sebagai pelabuhan utama Indonesia. Pada tahun 1955 diresmikan fasilitas Pelabuhan Nusantara I dalam areal pelabuhan Tanjung Priok.

Pelabuhan Tanjung Priok ditetapkan sebagai Perusahaan Negara. Sistem organisasi kepelabuhan dirubah dengan penguasa tunggal di pelabuhan adalah 'Komandan Penguasa Pelabuhan', yang di dalamnya tergabung Kesyahbandaran sebagai staf Operasi dan P.N. Pelabuhan

---

223 *Ibid*, hlm. 10.

sebagai staf jasa. Tahun 1969 organisai P.N. Pelabuhan lebih diarahkan pada segi Ekonomi dan Perdagangan, sedang Penguasa Pelabuhan dirubah menjadi administrator pelabuhan selaku penanggungjawab umum dan tinggal di pelabuhan di dalam organisasi Badan Penguasa Pelabuhan (BPP) dengan dibantu oleh semacam Penasehat yaitu Badan Musyawarah Pelabuhan (BMP) sedangkan Adpel sendiri berada di bawah pengawasan Kepala Daerah Pelayaran.<sup>224</sup>

Tanggal 13 Januari 1971 terjadilah penandatanganan perjanjian kerjasama Pelabuhan Tanjung Priok dengan Priams (Amsterdam) dengan tukar menukar data dan pendalaman sebagai bahan perbandingan. Kemudian Presiden membentuk Team Penertib Pelabuhan Tanjung Priok yang disebut "Walisongo" yang mengadakan perbaikan-perbaikan di pelabuhan.

Tahun 1974 Pembangunan Proyek Besar Dermaga Pelabuhan III Timur dan Dermaga Pelabuhan I Timur sebagai tambahan terbesar untuk fasilitas tempat di pelabuhan. Selain itu dibuat juga *Operation Room* BPP yang diresmikan pemakaiannya oleh Ketua Team Walisongo Slamet Danudirdjo tanggal 5 Juli 1975 dengan mengibaratkan Tanjung Priok sebagai "Si Denok Bandarwati". Motto tersebut bermakna "Hari esok haruslah lebih baik dari hari ini karena hari ini telah lebih baik dari hari kemarin". Dengan motto ini Pelabuhan Tanjung Priok ditata dari hari ke hari tanpa mengenal lelah. Si Denok Bandarwati yang telah mencapai usia seabad ini telah merubah wajahnya, merubah bentuknya menyesuaikan diri pada perkembangan masa kini. Pelabuhan bisa mencapai keadaan seperti sekarang ini adalah pula atas kerja sarna semua unsur di pelabuhan mulai dari buruhnya sampai kepada Adpelnya, dari para penguasanya sampai pada pengelolanya. Pada Upacara peringatan 100 tahun, tercetus puisi persembahan untuk Si Denok Bandarwati ciptaan Slamet Danudirdjo.

---

224 *Ibid.*, hlm. 10.

Tahun 1977 Pelabuhan Tanjung Priok mencapai usia 100 tahun atau seabad, dalam rangka peringatan ini diadakan “7 tahun Interport Sports Meet” dengan para pesertanya dari Pelabuhan Singapura, Penang, Sabah, Kuching, Bangkok, Rejang Johor, Manila, Kuantan, Belawan dan Tanjung Perak. Puncak acara peringatan ini berlangsung tanggal 17 Juni 1977 dimana secara resmi Peringatan 100 tahun Pelabuhan Tanjung Priok dimul.

## **B. FASILITAS POKOK PELABUHAN TANJUNG PRIOK**

Fasilitas Pokok Pelabuhan terdiri dari alur pelayaran (sebagai ‘jalan’ kapal sehingga dapat memasuki daerah pelabuhan dengan aman dan lancar), penahan gelombang (*breakwater* – untuk melindungi daerah pedalaman pelabuhan dari gelombang, terbuat dari batu alam, batu buatan dan dinding tegak), kolam pelabuhan (berupa perairan untuk bersandarnya kapal-kapal yang berada di pelabuhan) dan dermaga (sarana dimana kapal-kapal bersandar untuk memuat dan menurunkan barang atau untuk mengangkut dan menurunkan penumpang).

Terdapat beberapa fasilitas pokok dan penunjang yang wajib dimiliki oleh sebuah pelabuhan, yaitu:

1. Perairan tempat labuh termasuk alur pelayaran
2. Kolam pelabuhan
3. Fasilitas sandar kapal
4. Penimbangan muatan
5. Terminal penumpang
6. Akses penumpang dan barang ke dermaga
7. Perkantoran untuk kegiatan perkantoran pemerintahan dan pelayanan jasa

8. Fasilitas penyimpanan bahan bakar (Bunker)
9. Instalasi air, listrik dan komunikasi
10. Akses jalan dan atau rel kereta api
11. Fasilitas pemadam kebakaran
12. Tempat tunggu kendaraan bermotor sebelum naik ke kapal.

Fasilitas penunjang pelabuhan terdiri dari gudang, lapangan penumpukan, terminal dan jalan.

1. Gudang

Adalah bangunan yang digunakan untuk menyimpan barang-barang yang berasal dari kapal atau yang akan dimuat ke kapal. Gudang dibedakan berdasarkan jenis (lini-I, untuk penumpukan sementara dan lini-II sebagai tempat untuk melaksanakan konsolidasi/distribusi barang, *verlengstuk*– bangunan dalam lini-II, namun statusnya lini-I, *enterpot* –bangunan diluar pelabuhan, namun statusnya sebagai lini-I), penggunaan (gudang umum, gudang khusus –untuk menyimpan barang-barang berbahaya, gudang CFS –untuk *stuffing/stripping*).

2. Lapangan penumpukan

Adalah lapangan didekat dermaga yang digunakan untuk menyimpan barang-barang yang tahan terhadap cuaca untuk dimuat atau setelah dibongkar dari kapal

3. Terminal

Adalah lokasi khusus yang diperuntukan sebagai tempat kegiatan pelayanan bongkar/muat barang atau petikemas dan atau kegiatan naik/turun penumpang di dalam pelabuhan. Jenis terminal meliputi terminal petikemas, terminal penumpang dan terminal konvensional.

4. Jalan

Adalah suatu lintasan yang dapat dilalui oleh kendaraan maupun pejalan kaki, yang menghubungkan antara terminal/lokasi yang lain, dimana fungsi utamanya adalah memperlancar perpindahan kendaraan di pelabuhan.

Berikut akan diuraikan beberapa Fasilitas dan Peralatan Pelabuhan, yang terdapat di Pelabuhan Tanjung Priok:<sup>225</sup>

1. Luas Kolam Pelabuhan: 422 Ha yang terdiri dari:
  - a. Pelabuhan Nusantara I (kedalaman 5 m s/d 8m)
  - b. Pelabuhan Nusantara II (kedalaman 6 m s/d 8m)
  - c. Pelabuhan I (kedalaman 5 m s/d 9m)
  - d. Pelabuhan II (kedalaman 7 m s/d 10m)
  - e. Pelabuhan II (kedalaman 9 m s/d 12m)
  - f. Jakarta Internasional Container Terminal I (kedalaman 8 m s/d 11m)
  - g. Terminal Petikemas Koja (kedalaman 14 m)
  - h. Dermaga Khusus Pertamina (kedalaman 9 m s/d 12m)
  - i. Dermaga Khusus Bogasari (kedalaman 8 m s/d 10m)
  - j. Dermaga Khusus Sarpindo (kedalaman 9 m s/d 12m)
  - k. Dermaga Khusus DKP (kedalaman 9 m)
  - l. Dermaga TPT Car Terminal (kedalaman 12 m)
2. Luas Daratan : 630 Ha
3. Panjang Penahan Gelombang : 8.850M
4. Panjang Alur : 19.850M
5. Kedalamam Alur : 14 LSW

---

225 *Tanjung Priok Port Diurectory*, 2014, hlm. 17.

6. Panjang Dermaga : 18.184.75 M
  - Komersial : 13.636.30M
  - Non-Komersial : 4.548.45 M
7. Lapangan : 1.245.150.72M
8. Gudang :
  - Jumlah : 14 Unit
  - Luas : 77.837M
9. Daerah labuh jankar bagi kapal – kapal di Pelabuhan Tanjung Priok berlokasi di sebelah utara Pelabuhan dengan kedalaman laut 7 s/d 19 meter

## **C. DWELLING TIME DI PELABUHAN TANJUNG PRIOK**

### **1. Konsep Dasar *Dwelling Time***

Polemik yang terjadi di pelabuhan (khususnya Pelabuhan Tanjung Priok-Jakarta), adalah masalah *dwelling time*. Urusan *dwelling time* sudah sangat teknis dan melibatkan banyak instansi. Jadi memang tak mungkin ditangani hanya oleh seorang Menteri BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Istilah *dwelling time*, merupakan bagian dari proses mekanisme dari kapal pengeluaran barang di pelabuhan sejak barang tersebut dibongkar. *Dwelling time* adalah rentang waktu yang dibutuhkan kontainer barang terhitung sejak dibongkar dari kapal hingga keluar dari kawasan pelabuhan setelah menyelesaikan proses dokumen perizinan yang berlaku.

*Dwelling time* berasal dari bahasa Inggris, dari kata 'dwell' yang berarti tunggu atau tinggal dan 'time' adalah waktu. Sehingga 'dwell time' berarti waktu tinggal atau waktu tunggu.<sup>226</sup>

---

226 Oscar Yogi Yustiano, *Dwelling Time*, JAWA POS, 24 Juni 2015

Menurut definisi dari World Bank (2011),<sup>227</sup> *dwelling time* adalah:

“Waktu yang dihitung mulai dari petikemas (kontainer) dibongkar/diangkat (*unloading*) dari kapal sampai petikemas tersebut meninggalkan terminal pelabuhan melalui pintu utama.”

Pengertian dari World Bank, mengisyaratkan bahwa waktu yang dihabiskan oleh barang muatan atau kargo di dalam batas pelabuhan. Dari saat kargo dibongkar dari kapal dan disimpan di darat, hingga saat kargo itu meninggalkan pelabuhan melalui rel kereta maupun jalan darat.

Sedangkan standar internasional, memberikan pengertian *dwelling time*, adalah lama waktu petikemas (kontainer) berada di pelabuhan, sebelum memulai perjalanan darat menggunakan truk atau kereta api.<sup>228</sup>

**Bay Mokhamad Hasani**<sup>229</sup> (Kepala Otoritas Pelabuhan), memberikan beberapa definisi *dwelling time*, sebagai berikut;

1. Kepelabuhanan: *Dwelling time*, merupakan jumlah hari rata-rata yang ditumpuk selama satu bulan;
2. Kepabeanan: *Dwelling time*, merupakan waktu berapa lama petikemas (barang impor) ditimbun di Tempat Penimbunan Sementara (TPS);
3. Minilab: *Dwelling time*, merupakan waktu yang ditempuh oleh *container*/barang untuk melalui proses kepelabuhanan, mulai dari proses *discharge*/bongkar sampai dengan ke luar terminal pelabuhan (lini I).

---

227 World Bank, Dalam Warta Bea Cukai, *Op cit*, hlm; 6-7.

228 *Ibid*, hlm; 7.

229 Bay Mokhamad Hasani, *Kertas Kerja Dwelling Time*, Pelabuhan Tanjung Priok: Jakarta, 2015.

*Import container dwelling time* memegang peranan penting karena berhubungan dengan lama waktu yang harus dilalui oleh peti kemas saat masih berada di dalam terminal untuk menunggu proses dokumen, pembayaran, dan pemeriksaan Bea Cukai selesai. Dalam operasionalnya, pelabuhan peti kemas di Tanjung Priok terdiri dari beberapa operator-operator terminal seperti operator Terminal Koja, operator *Jakarta International Container Terminal (JICT)*, yang dibawah oleh otoritas pelabuhan. Sebagai salah satu operator di pelabuhan peti kemas di Tanjung Priok, *Jakarta International Container Terminal (JICT)* bertugas untuk melayani kegiatan bongkar muat kapal peti kemas dan memfasilitasi pemeriksaan peti kemas oleh Bea Cukai.

Kepala Otoritas Pelabuhan (OP) Tanjung Priok, **Bay M. Hasani** menjelaskan terkait apa arti *Dwelling Time*, menurutnya bahwa:<sup>230</sup>

“Berapa lama barang itu menginap atau mengendap di Terminal Pelabuhan’ bukan bongkar muat. Mulai dari barang itu dibongkar sampai keluar (*gate out*) di terminal pelabuhan.”

Penulis dalam buku ini, sependapat dengan dengan definisi dari World Bank yaitu sejak peti kemas *unloading* sampai keluar dari pintu utama terminal peti kemas di Tanjung Priok. Perhitungan ini tidak bisa dibandingkan langsung dan standar internasional yaitu sejak *unloading* sampai keluar dari pintu pelabuhan dan memulai perjalanan darat.

Hal tersebut di atas, dikarenakan terdapat beberapa peti kemas yang dipindahkan keluar (Pindah Lokasi Penimbunan/PLP/*overbrenge*n) dari terminal peti kemas di Tanjung Priok dan ditumpuk di TPS lini 2. Oleh karena itu, peti kemas termaksud di atas tidak dimasukkan dalam analisa perhitungan. Secara garis besar proses yang menentukan

---

230 <http://wartakota.tribunnews.com/2015/08/24/kepala-op-tanjung-priok-jelaskan-salah-kaprah-dwelling-time>.

lamanya *import container dwelling time* di pelabuhan adalah *pre-clearance*, *customs clearance*, dan *post-clearance*.

1. Kegiatan *pre-clearance* adalah peti kemas diletakkan di tempat penimbunan sementara (TPS) dan penyiapan dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB).
2. Kegiatan *customs clearance* adalah pemeriksaan fisik peti kemas (khusus untuk jalur merah), verifikasi dokumen-dokumen oleh Bea Cukai, dan pengeluaran Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB).
3. Kegiatan *post-clearance* adalah peti kemas diangkut keluar pelabuhan dan pembayaran ke operator pelabuhan.

## 2. Proses *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok

Proses yang menentukan lamanya *dwelling time* di pelabuhan terbagi atas tiga (3) tahap, yakni '*pre-clearance*', '*customs clearance*', dan '*post-clearance*', yang akan diuraikan oleh Penulis dengan bagan di bawah ini:

**Tahapan *Dwelling Time***

No.	TAHAPAN	DESKRIPSI	INSTANSI TERKAIT	AKTIVITAS
1	PRE CLEARANCE	Pengurusan dokumen pelengkap perijinan impor di kementerian/lembaga yang mengatur dan mengawasi keamanan, kesehatan, peredaran dan/atau tata niaga barang impor.	18 Kementerian/ Lembaga	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengurusan ijin Lartas dan Rekomendasi</li> <li>- Pembayaran bea masuk &amp; PDRI melalui Bank Devisa Persepsi</li> </ul>

		Dokumen yang diterbitkan adalah terkait dengan larangan atau pembatasan peredaran barang tersebut.		
		Pengambilan B/L	Bank	Ambil B/L dan Endorse Bank
		Pengambilan D/O	Perusahaan Pelayaran	Release B/L jadi D/O
		Pengambilan LS	KSO Sucofindo S.I	Penerbitan LS
2	CUSTOMS CLEARANCE	Pemeriksaan dokumen Kepabeanan serta ijin lartas dari instansi K/L terkait jika ada. Pemeriksaan dokumen oleh Bea Cukai dilakukan dengan metode manajemen resiko, sehingga pemeriksaan fisik hanya dilakukan kepada barang impor jalur merah	Bea dan Cukai	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyerahan PIB</li> <li>- Pemeriksaan Fisik (Jalur Merah)</li> <li>- Pemeriksaan Dokumen</li> <li>- Penerbitan SPPB</li> </ul>
3	POST CLEARANCE	Proses pengeluaran barang dari pelabuhan setelah mendapatkan SPPB	Perusahaan Pelayaran	Pengurusan DO
			Terminal Operator	Pembayaran biaya di terminal
			Perusahaan Truck	Penyediaan armada angkutan laut
			Pergudangan	Kesiapan gudang penerima

Faktor lamanya *dwelling time* bisa jadi karena masih kurang maksimalnya pelayanan dari instansi terkait, tetapi bisa juga diakibatkan karena adanya faktor lain, misalnya lalainya importir dalam mengurus perizinan pendukung impor yang disyaratkan dalam HS code yang digunakan. Misalnya dalam HS code mensyaratkan bahwa komoditi yang diimpor memerlukan perizinan dari BPOM atau Kemendag. Dalam hal perizinan tersebut seharusnya dilengkapi sebelum barang tiba di pelabuhan, tetapi kadangkala barang sudah tiba di pelabuhan tetapi perizinan belum diurus. Dalam kasus tersebut, proses *customs clearance* pasti baru dilaksanakan setelah perizinan selesai diurus.

Untuk mendapatkan hasil yang memuaskan semua pihak, tentunya diperlukan kerjasama lintas sektor, baik dari pemerintah melalui instansi terkait dalam membuat kebijakan dan para pengusaha sebagai *user*.

## **D. POKOK PERMASALAHAN *DWELLING TIME* DI PELABUHAN TANJUNG PRIOK**

### **1. Persoalan *Dwelling Time* Terjadi Sebelum Tahun 2015**

Sistem Logistik Nasional (SLN) yang efektif dan efisien adalah sistem yang mampu mengintegrasikan daratan dan lautan menjadi satu kesatuan yang utuh dan berdaulat yang berkontribusi kepada terwujudnya Indonesia sebagai Negara Maritim melalui pelaksanaan peranan strategisnya dalam mensinkronkan dan menyelaraskan kemajuan berbagai sektor ekonomi dan pembangunan daerah menuju pertumbuhan ekonomi yang *inklusif* untuk membentengi kedaulatan dan ketahanan perekonomian nasional. Oleh karena itu, selain dapat meningkatkan perekonomian nasional, sistem logistik nasional juga berperan sebagai wahana pemersatu bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pengalaman penulis sebagai pelaku usaha di Pelabuhan Tanjung Priok, sejak tahun 2014 bahkan sebelumnya, keluhan yang dirasakan dari para pengusaha (termasuk penulis), kinerja logistik nasional secara umum belum optimal sehingga diperlukan tindakan nyata untuk meningkatkan daya saing ekonomi Indonesia agar mampu bersiap menghadapi pasar global.

Keluhan para pengusaha terhadap logistik yang ada di Pelabuhan Tanjung Priok, ditandai dengan hal-hal sebagai berikut

1. Tidak memadainya infrastruktur dari segi kuantitas maupun kualitas;
2. Ketidakpastian waktu penyelesaian layanan, biaya dan pungutan tidak resmi atas transaksi yang dilakukan sehingga menyebabkan ekonomi biaya tinggi;
3. Buruknya pemenuhan waktu (*lead time*) pemrosesan ekspor dan impor, keterbatasan pelayanan pelabuhan;
4. Tidak memadainya kapasitas dan jaringan pelayanan yang mendukung penyedia layanan logistik nasional;
5. Masalah kronis dalam pengelolaan stok dan fluktuasi peti kemas kebutuhan pokok terutama selama hari-hari libur nasional dan keagamaan;
6. Kondisi infrastruktur yang belum sepenuhnya mendukung kegiatan ekspor-impor;
7. Disparitas harga yang signifikan di daerah-daerah perbatasan, terpencil dan terluar.
8. *Regulasi* yang tumpang tindih.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kinerja logistik nasional Indonesia masih rendah dan belum optimal, hal tersebut menunjuk kepada Indeks Kinerja Logistik (*Logistic Performance Index*/LPI) yang

pada tahun 2007 LPI Indonesia menduduki peringkat ke-43 dari 155 negara yang disurvei atau berada di bawah beberapa Negara ASEAN, yaitu Singapura (ke-1), Malaysia (ke-27) dan Thailand (ke-31). Selanjutnya, pada tahun 2010, LPI Indonesia menjadi peringkat ke-75 dari 155 negara yang disurvei atau lebih rendah dari beberapa Negara ASEAN yaitu Singapura (ke-2), Malaysia (ke-29), Thailand (ke-35) dan bahkan lebih rendah daripada Filipina (ke-44) dan Vietnam (ke-53). Pada tahun 2013, peringkat LPI Indonesia meningkat menjadi ke-59 dari 155 negara yang disurvei namun masih rendah dibandingkan dengan beberapa Negara ASEAN yaitu Singapura (ke-1), Malaysia (ke-21), Thailand (ke-52) dan Vietnam (ke-53).

Kondisi tersebut dapat mengukur kesiapan Indonesia dalam menghadapi Pasar Tunggal ASEAN yang akan diberlakukan pada tanggal 31 Desember 2015. Hal tersebut dikarenakan kecepatan logistik merupakan syarat utama untuk bersaing menghadapi persaingan dengan negara-negara ASEAN. Kinerja logistik nasional salah satunya ditandai dengan buruknya pemrosesan ekspor impor serta keterbatasan pelayanan pelabuhan maka diperlukan pendekatan dalam konteks *dwelling time* pada pelabuhan utama di Indonesia.

*Dwelling time*, lagi-lagi *dwelling time*, pengamatan penulis sekaligus sebagai pelaku usaha (importir) persoalan *dwelling time* sudah sejak lama bahkan sebelum tahun 2015 hal itu sudah menjadi pembicaraan yang hangat. Persoalan *dwelling time* di pelabuhan Tanjung Priok, Jakarta, merupakan masalah klasik yang tak kunjung bisa dituntaskan. Sejak periode pertama pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Menko Perekonomian sudah berganti tiga kali, Mendag berganti tiga kali, Kepala Bea Cukai juga berganti tiga kali, bahkan Otoritas Pelabuhan yang juga berganti tiga kali, ternyata tidak mampu menyelesaikan *dwelling time* Tanjung Priok. Jelas, ini adalah

problematika klasik, yang membutuhkan cara-cara yang tidak klasik untuk menanganinya.

Tahun 2015 merupakan puncak problematika *dwelling time*, kemarahan Presiden Jokowi (Joko Widodo) memuncak setelah mengetahui secara langsung bahwa *dwelling time* di Tanjung Priok tercatat masih 5,5 hari, paling lama di antara pelabuhan di negara ASEAN. Bandingkan dengan Malaysia yang bisa sekitar 4 hari, atau Singapura yang lebih baik lagi, 1-3 hari. Kalangan pelaku industri logistik, *forwarding, shipping* hingga bongkar muat mendukung upaya Presiden melakukan pembenahan di Tanjung Priok.

Memang target menurunkan *dwelling time* dari 5,5 menjadi 4,7 hari sangat sulit diwujudkan. Pasalnya, masalah *dwelling time* ini bukan hanya persoalan fasilitas pelabuhan semata. Sistem keluar masuk barang di pelabuhan terdiri dari tiga proses, mulai dari pengurusan dokumen (*pre-clearance*), pemeriksaan bea dan cukai (*custom clearance*) dan terakhir proses pengeluaran barang (*post-clearance*). Di sisi lain, masalah ini juga tak lepas dari masih banyak aturan yang belum sinkron (tumpaag tindihnya regulasi), belum berlakunya sistem satu pintu, sistem *'online'* belum tersambung di semua terminal dan institusi yang terlibat dalam proses *'custom clearance'* seperti bea cukai, BPOM, karantina dan operator pelabuhan.

Belajar dari problematika *dwelling time* sebelum tahun 2015, maka seharusnya Presiden tidak hanya fokus pada *dwelling time* impor saja. Justru yang lebih parah adalah *dwelling time* di pelabuhan-pelabuhan seluruh Indonesia yang sangat parah kondisinya dibandingkan di Tanjung Priok. Ini yang sebenarnya menjadi penyebab utama kenaikan harga barang di Indonesia. Sebagai catatan bahwa yang mengatur semua itu adalah Pelindo, dari Pelindo I hingga Pelindo IV.

## 2. Persoalan *Dwelling Time* pada Berbagai Tahap

Persoalan *dwelling time* yang tinggi di sejumlah pelabuhan bukan hal baru di Indonesia karena sudah menjadi sorotan para pelaku usaha dan juga pemerintah. Pemerintah telah menetapkan paling lambat waktu *dwelling time* di pelabuhan selama 4 (empat) hari. Fakta yang terjadi, rata-rata *dwelling time* di pelabuhan di Indonesia pada tahun 2013 masih sekitar 10 (sepuluh) sampai dengan 15 (lima belas) hari.

Melihat beberapa pengertian *dwelling time* seperti yang disampaikan oleh Bay M Hasani (sebagaimana halaman sebelumnya), maka dapat dikatakan bahwa perhitungan *dwelling time* merupakan penjumlahan dari '*Clearance*' (*pre-customs clearance*); '*Customs clearance*'; dan '*Post customs clearance*'. Dari ketiga tahap ini, persoalan *dwelling time* yang paling terbesar yang menyebabkan *dwelling time* semakin tinggi adalah pada tahap '*Pre customs clearance*', yakni sekitar 60% sampai dengan 70% dari nilai total, sebagai contoh misalnya *dwelling time* bulan juni 2015, sebagai berikut;

### Tahap *Dwelling Time* Tahun 2015

Tahap <i>Dwelling Time</i>	Tahun 2015	
	Juni	Juli
Pre Customs Clearance	3,32 Hari (59,7%)	3,74 Hari (66,20%)
Customs Clearance	0,67 Hari (12,15%)	0,69 Hari (12,21%)
Post Customs Clearance	1,57 Hari (28,2%)	1,22 Hari (21,59%)
Total <i>Dwelling Time</i>	5,56Hari	5,65 Hari

Bertambahnya waktu tunggu di pelabuhan terpenting Indonesia memberi dampak negatif pada perekonomian negara dalam 2 (dua) hal yaitu:

1. Industri yang berorientasi ekspor menghadapi ketidakpastian akibat keterlambatan, sehingga mengurangi daya saing produk Indonesia di luar negeri. Manufaktur '*just-in-time*', sistem perusahaan harus mengelola jadwal secara ketat dan teratur mengimpor bahan mentah dan mengekspor dalam bentuk barang jadi. Secara keseluruhan, sekitar 20% bahan baku perusahaan asing atau perusahaan yang berorientasi ekspor di Indonesia masih diimpor;
2. Hambatan dan kemacetan di pelabuhan mendongkrak biaya bagi usaha domestik dan pada akhirnya merupakan harga yang dibayar oleh konsumen.

Misalnya kita lihat realitas *dwelling time* pada 4 (empat) Pelabuhan Utama, yaitu Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta, Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, Pelabuhan Belawan Medan dan Pelabuhan Soekarno Hatta Makassar. Empat pelabuhan tersebut merupakan pintu masuk perdagangan internasional dengan volume impor yang cukup tinggi. Kondisi *dwelling time* di 4 (empat) pelabuhan tersebut cukup tinggi. Kementerian Pertanian menetapkan ke empat pelabuhan utama sebagai tempat pemasukan hortikultura sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42 / Permentan / OT.140 /6 /2012 tentang Tindakan Karantina Tumbuhan Untuk Pemasukan Buah Segar dan Sayuran Buah Segar Ke Dalam Wilayah Negara Republik Indonesia, dalam kenyataannya di lapangan belum memiliki instalasi karantina yang memadai serta adanya penyerahan depo karantina untuk dikelola oleh pihak ketiga.

Berdasarkan kajian lapangan, diskusi bersama instansi terkait, pengguna jasa, dan ahli atau peneliti dari World Bank, terdapat bebe-

rapa penyebab tingginya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok.

Sarana dan prasana pelabuhan yang sudah tidak sesuai dengan pertumbuhan arus peti kemas. Kedalaman kolam pelabuhan dan lapangan penumpukan peti kemas yang terbatas serta tingginya '*Yard Occupancy Ratio*' (YOR) yang sering berada di atas ambang batas 65% menyebabkan Pelabuhan Tanjung Priok terancam *stagnasi*. Selain itu, area Pelabuhan Tanjung Priok yang tidak *steril* sehingga orang yang tidak berkepentingan bebas lalu lalang bahkan berdagang akan mengakibatkan rentan terhadap gangguan lalu lintas dan gangguan keamanan. Hal lain seperti penggunaan Tempat Penimbunan Sementara (TPS) yang digunakan untuk pemeriksaan *Customs* dan tidak dimaksimalkan penggunaan Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) juga menyebabkan ekonomi biaya tinggi.

Berikut akan penulis uraikan beberapa faktor penentu tingginya *dwelling time* pada berbagai tahap;

**a. Pada Tahap *Pre Clearance***

Kendala yang menjadikan proses impor jalur merah menjadi terhambat yang disebabkan pengurusan perizinan larangan dan pembatasan (lartas) dari berbagai instansi. Terdapat peraturan yang cenderung tumpang tindih diantara instansi penerbit izin serta pengajuan *cargo manifest* yang dapat menyebabkan keterlambatan Pemberitahuan Impor Kontainer (PIB). Selanjutnya, *Cargo Manifest* juga tidak bisa digunakan secara bersama-sama oleh berbagai instansi yang berkepentingan antara Bea Cukai dan Karantina sehingga menyebabkan pemeriksaan kontainer menjadi terhambat.

Meskipun sudah dikeluarkan kebijakan 24/7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari) oleh Pemerintah namun tidak semua instansi siap melakukan pelayanan 24/7, di antaranya adalah Perbankan, Perusahaan

Pelayaran, Bea Cukai dan Karantina. Bahkan, Perusahaan Pelayaran tidak memiliki kantor perwakilan di Pelabuhan Tanjung Priok.

Persoalan *dwelling time* pada tahap *pre clearance*, selain pokok persoalan di atas, penulis mengidentifikasi sebagai berikut;

1. Banyaknya barang import yang terkena Lartas (Larangan dan/atau pembatasan) yang memerlukan rekomendasi atau izin dari 15 Kementerian/Lembaga (18 Unit Kerja dari K/L);
2. Kecepatan pelayanan dalam perizinan/rekomendasi serta pemeriksaan/inspeksi atas barang-barang import oleh unit kerja atau K/L yang bersangkutan;
3. Belum semua unit kerja atau K /L terkait dengan Lartas (*Flow of goods*), terintegrasi ke dalam sistem INSW (*Indonesia National Single Window*);
4. Kepatuhan atau kesadaran importir untuk segera mengajukan/ submit dokumen PIB atau perizinan lainnya masih rendah.

#### **b. Pada Tahap *Customs Clearance***

Pada tahap ini, penulis melihat terdapat beberapa kendala seperti lamanya proses penarikan kontainer dari TPS (Tempat Penimbunan Sementara) ke lokasi '*behandle*', apabila telah siap dilakukan pemeriksaanpun terkendala dengan ketidakhadiran pemilik kontainer, padahal menurut Peraturan Dirjen BC P-07/BC/2007 tentang Pemeriksaan Fisik<sup>231</sup> Kontainer Impor dapat dilakukan oleh pejabat fungsional tanpa diperlukan kehadiran pemilik kontainer.

---

231 Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor P-07 /BC /2007 Tentang Pemeriksaan Fisik Barang Impor, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa, yang disebut dengan Pemeriksaan Fisik adalah: *Kegiatan yang dilakukan oleh Pejabat Pemeriksa Barang untuk mengetahui jumlah dan jenis barang impor yang diperiksa guna keperluan pengklasifikasian dan penetapan nilai pabean.*

Pada proses ini yang sering dikeluhkan seperti keterbatasan jumlah SDM (Sumber Daya Manusia) pemeriksa fisik kontainer, pemeriksaan yang tidak dilakukan 24/7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari) Untuk segera dilakukan pemeriksaan kontainer, dari penarikan kontainer ke lokasi '*bahandle*' dan untuk mendapatkan petugas pemeriksa memerlukan waktu 3 (tiga) s.d. 5 (lima) hari, sedangkan untuk mendapatkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB) pemilik kontainer harus menunggu 4 (empat) hari.

Proses pemeriksaan belum terjalin '*join inspection*' antara Bea Cukai dan Karantina sehingga tidak sedikit kontainer yang sudah dikeluarkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB), namun kemudian menurut

hasil pemeriksaan karantina perlu dimusnahkan. Hal ini karena perbedaan penerapan manajemen risiko oleh Bea Cukai dan Karantina.

Proses pemeriksaan kontainer belum optimal di Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) sehingga menambah lamanya waktu Pemeriksaan Fisik Kontainer Jalur Merah, hal ini disebabkan karena belum terjadi sinkronisasi antara sistem dan prosedur (sispro) pemeriksaan oleh Bea Cukai dan Karantina pada pengelolaan Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT).

Selain itu, kinerja proses pemeriksaan kontainer jalur merah ('*behandle*') yang belum optimal. Hal tersebut disebabkan karena Pengalokasian petugas pemeriksa masih bersifat umum, tidak berdasarkan zona atau lokasi tertentu, kurang tersedianya SDM untuk Pemeriksa, dan belum terakomodir dalam peraturan di Kepabeanaan mengenai batasan waktu pemeriksaan. Hasil pemeriksaan kontainer diharapkan dapat selesai kurang dari 3 hari.

Penentuan jadwal pemeriksaan kontainer dan petugas pemeriksa secara system serta informasi tempat pemeriksaan fisik di dalam

Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) sendiri (*'longroom/di lapangan'*). Belum ada ketentuan yang mengatur sistem yang belum tersedia. Diperlukan penyiapan system yang terintegrasi antara Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) Bea Cukai, terminal dan Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT).

**c. Pada proses *Post Clearance***

Beberapa kendala seperti banyaknya kontainer yang *'long stay'* setelah SPPB / SP2. Hal ini terjadi karena biaya penyimpanan kontainer di Tanjung Priok yang relatif murah dibandingkan dengan menyewa gudang di luar wilayah pelabuhan. Selain itu, terdapat tumpang tindih *'regulasi'* antara instansi (K /L).

Selain faktor-faktor keterlambatan proses *dwelling time*, pada tahap-tahap di atas, penulis juga menemukan beberapa faktor yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

<p><b><i>Pre- Clearance</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pada tahap atau proses perizinan belum semuanya instansi terkait terintegrasi dalam satu sistem dari berbagai institusi penerbit izin dan masih belum optimal akibatnya <i>'clearance import'</i> dan proses karantina tidak dapat berjalan harus menunggu perizinan lain (menunggu kelengkapan dokumen).</li> <li>b) Pihak Pelayaran belum melayani secara maksimal dalam proses dokumen / BL (<i>Bil of landing</i>) / DO (<i>Delivery order</i>) dan BC (terkendala hari libur).</li> <li>c) Lamanya pengurusan perizinan larangan dan pembatasan (lartas) dari instansi terkait. Keluarnya Laporan Survei (LS) dari pihak sucofindo yang ditunjuk oleh Mendag.</li> <li>d) Pengurusan perizinan lartas yang terkadang tumpang tindih dengan beberapa kementerian dan lemahnya koordinasi antar kementerian.</li> <li>e) Lamanya proses pengurusan di Badan POM (Pengurusan Obat Makanan).</li> </ul>
-------------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>f) Lamanya proses penerbitan Nomor Induk Kepabebean (NIK).</li> <li>g) Belum semua pihak (Importir/Eksportir, Pelayaran, Bank, dan pihak lainnya) menerapkan Pelayanan 24/7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari) serta pelayanan belum optimal.</li> <li>h) Peningkatan jumlah biaya terutama untuk biaya overhead. Belum semua bank memberikan pelayanan 24/7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari) di Pelabuhan Tanjung Priok.</li> <li>i) Importir tidak melakukan penarikan / pengambilan kontainer di hari Minggu.</li> <li>j) Penentuan jadwal pemeriksaan kontainer dan petugas pemeriksa secara sistem serta informasi tempat pemeriksaan fisik di dalam Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) sendiri (<i>Longroom</i> / di lapangan). Berakibat menambah lamanya waktu Pemeriksaan Fisik Kontainer Jalur Merah. Hal ini disebabkan karena belum terdapat ketentuan yang mengatur dan sistem yang belum tersedia.</li> <li>k) Data <i>Cargo Manifest</i> yang diterima Direktorat Jenderal Bea dan Cukai tidak diinformasikan kepada instansi-instansilain yang berkepentingan.</li> <li>l) Sistem yang belum support baik secara Teknologi Informasi maupun kebijakan yang mengakibatkan pelaksanaan tugas instansi lain seperti Badan Karantina dan Badan POM tidak bisa berjalan dengan baik, kesulitan mendapatkan <i>Cargo Manifest</i> secara utuh.</li> <li>m) Jumlah importir jalur merah cukup tinggi. Jumlah importir jalur merah sebanyak 25% dari jumlah PIB dinilai cukup tinggi.</li> <li>n) Tingginya YOR (<i>Yard Occupancy Ratio</i>), terbatasnya area lapangan penumpukan di PT JICT dan TPK Kojas (Pelabuhan Tanjung Priok).</li> <li>o) <i>Cikarang Dry Port</i> (CDP) secara kewenangan pencatatan bea cukai masih dibawah KPP Bea Cukai Bekasi sedangkan secara operasional dibawah Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok dan Balai Besar Karantina Tanjung Priok.</li> <li>p) Sebelum bulan Desember 2013 terdapat dua regulasi yang mengatur ketentuan (<i>Yard Occupancy Ratio</i>),</li> </ul>
--	---

	<p>yaitu Peraturan Dirjen Bea dan Cukai yang menetapkan (<i>Yard Occupancy Ratio</i>), 85 % baru dapat di PLP dan Peraturan Dirjen Perhubungan Laut yang menetapkan (<i>Yard Occupancy Ratio</i>), 65%. Aturan ini kemudian diubah menggunakan Perdirjen Hubungan Laut.</p> <p>q) Belum ada sinergitas antara Bea Cukai dan Karantina dan banyak terjadi komoditas yang telah customs clearance tetapi masih harus diperiksa Karantina.</p> <p>r) Terdapat ketidaksinergisan antara manajemen risiko Bea dan Cukai (Sistem Penjaluran) dengan manajemen risiko karantina yang mengakibatkan dapat tercemarnya hama dan kerugian bagi kepentingan nasional serta pelaku usaha.</p>
<p><b>Customs Clearance</b></p>	<p>a) Pemeriksaan fisik masih lama dikarenakan pelayanan 24 jam tidak maksimal, keterbatasan YOR, Keterbatasan SDM pemeriksa Bea &amp; Cukai, masih lamanya proses penarikan kontainer ke lokasi <i>behandle</i> serta tidak dimaksimalkan waktu yang ada oleh para pemilik kontainer.</p> <p>b) Belum semua Pelabuhan memiliki sarana dan infrastruktur yang memadai, seperti TPFT Beberapa pelabuhan belum memiliki infrastruktur yang memadai untuk menunjang kegiatan ekspor dan impor., seperti keterbatasan Kontainer Crane, Forklift, Hi-CO Scanner, serta tempat pemeriksaan customs dan karantina yang tidak memadai seperti yang terjadi di Pelabuhan Belawan, Pelabuhan Soekarno Hatta Makasar dan Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.</p> <p>c) Keterlambatan Pengajuan Impor Kontainer (PIB) Terjadi keterlambatan yang signifikan pada pengajuan manifest (BC.1.1) ke Bea dan Cukai oleh kapal-kapal yang datang dari <i>transshipment</i> di Singapura dan Malaysia.</p> <p>d) Informasi manifest diperlukan untuk mengajukan PIB, jadi keterlambatan mendapatkan berakibat pada waktu dimulainya proses perizinan kepabeanan.</p> <p>e) Pembayaran Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) pada bank ditunjuk pembayaran tidak langsung ditransfer oleh bank ke Kas Perbendaharaan Negara tetapi dikumpulkan dan ditransfer sore hari secara bersama-sama, padahal pemilik kontainer sudah dibebani biaya administrasi oleh bank.</p>

	<p>f) Kinerja proses pemeriksaan kontainer jalur merah (<i>'behandle'</i>) yang belum optimal. Menambah lamanya waktu Pemeriksaan Fisik Kontainer Jalur Merah; Pengalokasian petugas pemeriksa masih bersifat umum, tidak berdasarkan zona atau lokasi tertentu; Kurang tersedianya SDM Pemeriksa; Hasil pemeriksaan kontainer diharapkan dapat selesai kurang dari 3 hari sampai proses respon (SPPB/Notul); Belum terakomodir dalam peraturan di Kepabeanan; Pemeriksaan karena jabatan masih terkendala dilaksanakan terhadap kontainer yang siap diperiksa karena tidak di hadir oleh importir atau kuasanya.</p>
<p><b>Post clearance</b></p>	<p>a) Beberapa pemilik barang masih lebih nyaman menyimpan peti kemasnya di terminal petikemas Pelabuhan walaupun sudah selesai Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB), karena tarif di pelabuhan masih lebih murah dan keamanan terjamin 24 jam.</p> <p>b) Keterbatasan sarana angkutan petikemas (<i>truck</i>) yang memenuhi standart yang dipersyaratkan oleh pemilik barang sehingga petikemas menunggu giliran untuk diangkut dengan sarana angkutan yang memenuhi syarat</p> <p>c) Perilaku angkutan Petikemas (<i>truck</i>) yang seringkali mengangkut Petikemas sekaligus 2 x20' (<i>combo</i>), yang dapat mengakibatkan penambahan antrian di balik blok CY terminal petikemas. Apabila 2 (dua) Petikemas tersebut berbeda blok, hal ini tidak sesuai dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Kendaraan Pengangkutan Petikemas di Jalan.</p> <p>d) Untuk perpanjangan DO masih belum 24/7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari) dan tidak semua pelayaran bisa perpanjangan DO secara elektronik (e-DO).</p>

## **E. HASIL RAPAT KOORDINASI TEKNIS: PEMBAHASAN UPAYA PENURUNAN *DWELLING TIME***

### **1. Gambaran Sebab Akibat Permasalahan Arus Barang di Pelabuhan Tanjung Priok**

#### **a. Kondisi Pelabuhan**

1. Daya tampung pelabuhan lebih kecil dari perkembangan perdagangan;
2. Struktur ruang, sarana dan prasarana pelabuhan tidak seimbang lagi dengan arus barang;
3. Lamanya waktu tunggu barang (*dwelling time*) di Pelabuhan;
4. Terkekangnya laju pemindahan barang ke luar Pelabuhan;
5. Tersumbatnya akses keluar masuk Pelabuhan.

#### **b. Beban Waktu di *Pre – Clearance* (64%)**

1. Barang menunggu kelengkapan perizinan/dokumen (Dinamika Tata Niaga);
2. Perilaku importir/pemilik barang yang menunda pengajuan PIB;
3. Fasilitas pembayaran (bea masuk/PDRI) belum 24/7.

#### **c. Beban Waktu di *Customs – Clearance* (13%)**

1. Pemeriksaan jalur merah (2013 diatas 25% dari transaksi/PIB dengan waktu rata-rata di atas 11 hari. 2014 sebanyak 20%, waktu sisa 5 hari);
2. Seringnya terjadi ketidakpastian (diskresi petugas pemeriksaan) klarifikasi barang dan *customs valuation* yang menyebabkan tertundanya *clearance* barang;
3. Pemeriksaan karantina ditambah dengan sistem perizinan, semuanya bersifat *transaksional*;

4. Tidak mudahnya pelaksanaan pemeriksaan/*behandle* di luar Pelabuhan (BC – 12);
5. Masalah SDM pengimpor dan kebenaran/kelengkapan dokumen;
6. Keterbatasan lahan untuk tempat pemeriksaan fisik/TPFT. Baru DC dan Graha segera sebagai tempat pemeriksaan fisik terpadu (TPFT). TPS – TPS lain tidak memiliki sarana/prasarana sesuai dengan ketentuanpermenkue No. 70 / PMK. 04 / 2007;
7. Cikarang *Dry Port* (CDP) tidak berperan maksimal sebagai spoke dari Tanjung Priok sesuai dengan Keputusan Menteri Perhubungan No. KP. 131 Tahun 2004 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 2815 / KM. 4 / 2012.

**d. Keterlambatan *Post Clearance* (23%)**

1. Perilaku Importir/pemilik barang yang menunda pengeluaran barang yang telah memiliki SPPB;
2. Sistem otomatisnya (*carlogink*) dalam proses SPPB ke SP2 belum berfungsi di JICT dan MAL;
3. Belum terotomasinya *delivery order* oleh *shipping liner*;
4. *Aouto Gate System* hanya 1 di JICT saja;
5. Tersendatnya angkutan barang keluar masuk Pelabuhan.

## 2. Matrik Permasalahan dan Tindak Lanjut -1<sup>232</sup>

No.	Permasalahan	Keputusan & Tindak Lanjut	Ket
INFRASTRUKTUR ( <i>HADWARE</i> ) PELABUHAN			
01	<p>Jalan dan utilitas terkait;</p> <p>a. Pembangunan jalan bebas hambatan Tanjung Priok</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Masih terdapat ruas lahan (tanah) yang belum selesai pembebasannya di seksi E2 Area Kali Baru (81 pemilik) dan seksi NS Link (83 pemilik)</li> <li>- Dana pembayaran telah dikonsinyasikan di Pengadialan Negeri Jakarta Utara</li> <li>- Diperlukan adanya surat pelaksanaan eksekusi dari Pemerintahan Dki Jakarta</li> </ul> <p>b. Utilitas milik PTPLN</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relokasi jaringan Kabel 20 KV</li> <li>- Relokasi garu PLN (Pk13, PK219)</li> <li>- Relokasi jembatan untuk kabel PLN di kali sunter</li> </ul> <p>c. Utilitas milik PT Pertamina</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relokasi 16 pipa <i>crossing</i></li> <li>- Relokasi pagar tembok PT Pertamina</li> </ul>	<p>a. Jalan: Kementrian Pekerjaan Umumsegera menyelesaikan pembebasan lahan untuk pembangunan jalan bebas hambatan Tanjung Priok</p> <p>b. Utilitas: Sekretaris Kementre-rian Koordinator Bidang Perekonomian mengkoordinasikan penyelesaian relokasi utilitas milik PT PLN dan PT Pertamina.</p>	
02	<p>Rel Kereta api ke Pelabuhan Tanjung Priok: Masih terdapat lahan yang belum dibebaskan untuk jalur Kereta Api ke Pelabuhan Tanjung Priok</p>	<p>Penyelesaian pembebasan lahan dilakukan oleh PT Kereta Api Indonesia pada tahun 2014.</p>	

232 Hasil rapat koordinasi kelancaran arus barang dan kunjungan ke Pelabuhan Tanjung Priok 26 Juni 2014 di Gedung PT Pelabuhan Indonesia II (Persero); Ruang Graha Sawala, 15 juli 2014.

03	Penetapan alih status eks Kantor Wilayah Bea dan cukai Tanjung Priok	Menteri Keuangan (Cq. Ditjen Kekayaan Negara) segera menyelesaikan pengalihan eks Kantor Wlayah Bea dan Cukai Tanjung Priok ke PT Pelabuhan Indonesia II	
04	Tempat parkir truk kontainer	Tempat parkir truk kontainer diusulkan menggunakan lahan di kawasan Berikat Nusantara (KBN) yang sekaligus sebagai <i>logistic center</i>	
PENGELOLAAN (SOFTWARE) PELABUHAN			
05	Memperkuat peran Otoritas Pelabuhan dalam tindakan terhadap barang <i>Long stay</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kementerian Perhubungan menetapkan peraturan pemindahan barang <i>long stay</i> dan penyiapan anggaran (APBN) yang diperlukan Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok untuk memindahkan barang <i>long stay</i>.</li> <li>b. Kementrian Keuangan menetapkan peraturan khusus mengenai penanganan dan pemindahan barang <i>long stay</i>.</li> <li>c. PT Pelabuhan Indonesia II menyampaikan kepada para pemilik barang <i>long stay</i> untuk mengeluarkan barang.</li> <li>d. Target waktu penyelesaian 2 minggu kedepan.</li> </ul>	
06	Penggunaan dominasi Rupiah dalam transaksi di Pelabuhan sesuai dengan UU No. 07 Tahun 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kementrian Perhubungan menetapkan pengaturan pembayaran jasa kepelabuhanan (THC dan CHC) dalam rupiah</li> </ul>	

		b. PT. Pelabuhan Indonesia II melakukan sosialisasi selama 3 bulan untuk penerapan pembayaran jasa kepelabuhanan dalam rupiah	
07	Mempercepat pembangunan <i>Inaportnet</i> dan integrasi ke dalam <i>Indonesia National Single Windows</i> (INSW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Menyeri Perhubungan segera menetapkan Ditjen Perhubungan Laut sebagai unit pelaksana pembangunan, pengembangan dan penerapan <i>Inaportnet</i></li> <li>b. Dalam sistem <i>Inaportnet</i> termasuk memuat data-data manifes pengangkutan dalam negeri.</li> <li>c. <i>Inaportnet</i> segera diintegrasikan secara bertahap ke INSW</li> </ul>	
08	<i>Autogate System</i> digunakan di semua pintu keluar Pelabuhan Tanjung Priok	Ditjen Bea dan Cukai PT. Pelabuhan Indonesia II Membantu <i>Autogate System</i> di Pintu keluar Pelabuhan Tanjung Priok	
09	Efektivitas peran Tempat Penimbun Fisik (TPFT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Badan Karantina aterlebih dahulu melakukan proses pemeriksaan sebelum dilakukan oleh Bea dan Cukai untuk percepatan proses <i>pre clearance</i></li> <li>b. Perlu disusun bisnis nproses baku dalam pemeriksaan fisik barang yang mensinergikan pemeriksaan karantina pertanian, hewan, ikan dan kepabeanaan dengan <i>risk management system</i>.</li> </ul>	
10	Pembenahan pelarangan dan Pembatasan (Lartas) dan percepatan pengajuan pemberitahuan Impor	a. Kementerian Perdagangan menyelesaikan dalam 10 hari terhadap:	

	Barang (PIB) / Pemberitahuan ekspor Barang (PEB) ( <i>Pre- Clearance</i> )	<p>a. Kementerian Perdagangan menyelesaikan dalam 10 hari terhadap:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyediaan fasilitas permohonan penerbitan Sertifikat Produk Penggunaan Tanda SNI secara <i>online</i> dalam sistem <i>Inatrade</i></li> <li>2. Penyederhanaan penerbitan laporan surveyor untuk mempercepat <i>pre – clearance</i></li> <li>3. Pemberian kembali pengecualian impor produk tertentu bagi perusahaan Jalur Prioritas, khusus produk tertentu yang berkaitan dengan produksi</li> </ol> <p>b. Penerapan <i>risk management system</i> oleh semua Kementerian / Lembaga yang mengeluarkan Lartas</p> <p>c. Peraturan K/L yang menyangkut ekspor / impor didasarkan pada jenis dan spesifikasi barang, baru diikuti dengan nomor HS sebagai referensi</p>	
11	<i>Otomasi Delivery Order (DO)</i>	Kementerian Perhubungan menetapkan peraturan mengenai pelaksanaan <i>Otomasi Delivery Prder dalam waktu 10 hari</i>	
12	Optimalisasi peran <i>Cikarang Dry Port (CDP)</i> sebagai spoke dari Pelabuhan Tanjung Priok	a. CDP dioptimalkan dalam rangka mengurai penumpukan di Pelabuhan Tanjung Priok tanpa melanggar ketentuan peraturan;	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>b. Menteri Perdagangan melakukan sinkronisasi kebijakan (<i>policy</i>) antara Pelabuhan Tanjung Priok dengan CDP</li> <li>c. Dirjen Bea dan Cukai mengevaluasi peraturan mengenai pemindahan barang dari Tanjung Priok ke CDP</li> </ul>	
13	Penerapan <i>E- Payment</i> secara <i>Business to business (B to B)</i> untuk mempercepat proses di setiap tahap <i>Clearance (pre Clearance, Customs Clearance dan Post Clearance)</i> dan diintegrasikan ke dalam sistem NSW	Bank Indonesia segera menyelesaikan penerapan <i>E – Payment</i> untuk mendukung kelancaran arus barang di Pelabuhan	
14	Waktu operasional Pelabuhan 24 / 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. 24 / 7 terus dilaksanakan dengan kondisi <i>by reservation dan on call</i></li> <li>b. Kementerian Perhubungan , Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian melakukan koordinasi kepada pelaku usaha untuk pelaksanaan 24 / 7</li> </ul>	
15	Pemberian kewenangan terminal untuk pindahkan kontainer selesai SPPB (rusak dan hilang tanggungjawab pemilik)	Kementerian Perhubungan mengkoordinasikan penguatan Otoritas Pelabuhan untuk memindahkan kontainer yang telah SPPB dengan tanggungjawab pemilik barang	
16	Kelancaran lalulintas barang keluar masuk Pelabuhan selama bulan puasa dan Lebaran 2014	Dirjen Perhubungan Laut mengkoordinasikan Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok terhadap pelaksanaan kelancaran lalulintas barang keluar masuk Pelabuhan selama bulan puasa dan lebaran 2014	

POLITIK HUKUM TATA KELOLA KEPELABUHANAN NASIONAL

17	<i>Just in time system</i> dan <i>Trucking management</i>	PT. Pelabuhan Indonesia II mengembangkan sistem untuk <i>just in time system</i> dan <i>trucking management</i>	
18	Pemantauan implementasi keputusan	<p>a. Dibentuk TIM untuk memantau im plementasi keputusan Rapat Koordinasi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Infrastruktur (hardware)</i> Pelabuhan dikoordinasikan oleh Wakil Menteri Perhubungan</li> <li>2. <i>Pengelolaan (software)</i> dikoordinasikan oleh Menteri Perdagangan</li> </ol> <p>b. Peninjauan implementasi keputusan Rapat Koordinasi dilaksanakan setelah Lebaran 2014.</p>	



## Bagian Lima

# Upaya Penurunan *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok

*"Salah satu hal yang harus segera dibenahi adalah perbaikan teknologi informasi komunikasi (TIK) untuk mendukung sistem perizinan ekspor, impor, maupun bongkar muat barang."*

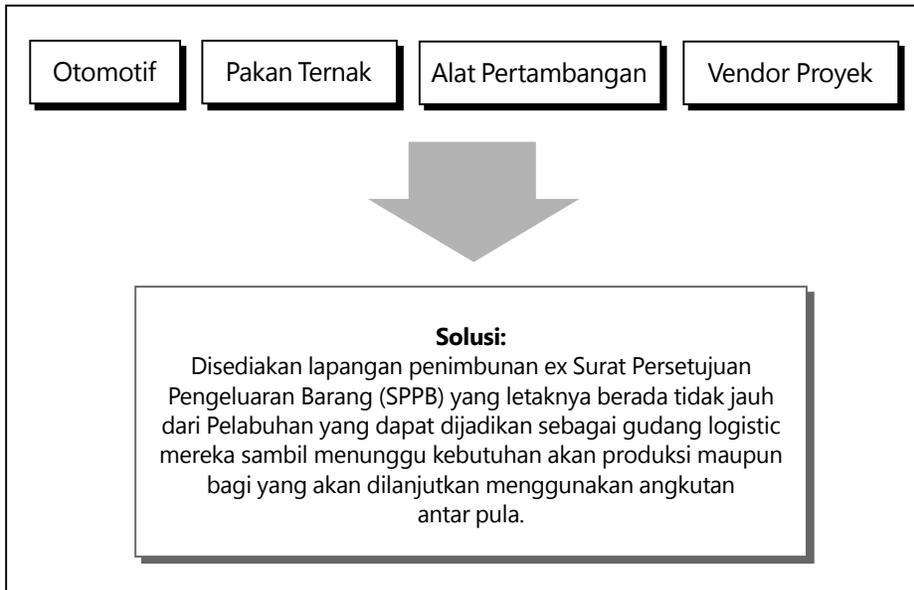
**(Achmad Ridwan Tendo, Juni 2015)**

### **A. LANGKAH STRATEGIS UNTUK PENURUNAN *DWELLING TIME***

Permasalahan *dwelling time*, pada berbagai tahap baik itu 'Pre Clearance'; 'Customs Clearance', maupun pada tahap 'Post-Clearance' ('cargo release'), harus disikapi dengan bijak, baik dari kesiapan Pemerintah, maupun pemangku kepentingan, dengan menyediakan berbagai fasilitas ataupun penyelerasan regulasi yang tumpang tindih. Misalnya saja, pada penyediaan fasilitas ini tidak harus disiapkan oleh Pemerintah, akan tetapi juga oleh pihak swasta (khususnya para pelaku importir), yang pada prinsipnya tidak mempunyai permasalahan Kepabebean dan barangnya dapat segera mendapatkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB), akan tetapi belum berniat untuk mengambil barangnya

dari Pelabuhan, untuk permasalahan seperti ini, penulis menawarkan solusi sebagai berikut:<sup>233</sup>

### ILUSTRASI KEBUTUHAN IMPORTIR



Kemudian persoalan belum adanya kantor perwakilan instansi penerbit LS dan perwakilan perusahaan pelayaran di area sekitar Pelabuhan, penulis memberikan solusi dengan mensiasati dengan penerbitan peraturan dari regulator terkait yang mengharuskan instansi-instansi tersebut membuka perwakilan di Pelabuhan. Tentunya hal ini sangat memungkinkan untuk dapat direalisasikan di era Teknologi Informasi seperti era digital sekarang ini, apalagi kalau kita melihat pihak perbankan yang sudah siap dengan penggunaan teknologi yang mereka miliki, seperti misalnya *Online Banking*, *Internet Banking*.

233 Achmad Ridwan Tento, *Dwelling Time dan Faktor Penyebabnya*, *op.cit.*, hlm. 17-18.

Kendala pengurusan perizinan dari berbagai instansi terkait khususnya untuk barang-barang yang terkena Lartas, dapat dieliminir dengan penerbitan *Service Level Agreement* (SLA) dari masing-masing instansi penerbitan perizinan yang kurang lebih berjumlah 18 instansi, selain itu juga agar INSW (*Indonesia National Single Windows*) dapat benar – benar secara penuh diaplikasikan penggunaannya.

Kemudian, angka *dwelling time* yang masih belum memenuhi harapan, maka solusi yang harus kita cepat lakukan adalah dengan merevisi aturan ataupun berbagaimacam regulasi yang tidak selaras, misalnya saja mengani acuan YOR (*Yard Occupancy Ratio*) untuk Pindahan Lokasi Penimbunan (PLP), menjadi acuan waktu timbun terminal, sehingga atas Petikemas yang telah melebihi batas waktu yang ditentukan, tidak mengganggu perhitungan *dwelling time*.

Pembahasan sebelumnya mengklasifikasikan berbagai pokok persoalan *dwelling time*, maka harus ada langkah yang nyata untuk menurunkan angka *dwelling time*, solusi di atas tidak akan lengkap dan sulit untuk dilaksanakan tanpa adanya langkah strategis, hal ini perlu kita lakukan sebab kondisi *dwelling time* dipengaruhi juga oleh berbagai infrastruktur yang belum memadai.

Penulis menyarankan untuk langkah pertama adalah, dengan melakukan peremajaan angkutan pelabuhan/Petikemas (*trucking*) karena 80% sudah berumur lebih dari 15 tahun atau bahkan lebih. *Kedua*, menyediakan lahan atau tempat sebagai *buffer* tempat parkir truk ketika menunggu masuk ke pelabuhan untuk mengurangi kepadatan lalu lintas dari dan ke Pelabuhan Tanjung Priok. *Ketiga*; Pemilik barang dan instansi terkait yakni Bea dan Cukai dan Badan Karantina agar mengoptimalkan pemanfaatan Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) di Pelabuhan Tanjung Priok.

Pada bulan Juni-Juli (sebagaimana data di pembahasan sebelumnya), *dwelling time* di Pelabuhan Priok mencapai 8 hari dari sebelumnya hanya 5,8 hari. Bahkan untuk peti kemas impor jalur merah (dilakukan pemeriksaan fisik) bisa memakan waktu lebih dari 14 hari. Upaya menurunkan *dwelling time* menjadi fokus pemerintah guna menciptakan daya saing ekonomi dan logistik nasional. Kemudian untuk Pemeriksaan fisik peti kemas impor jalur merah di TPFT turut meningkatkan *dwelling time* karena proses ini memakan waktu 5-8 hari.

Selain itu juga, tingginya *dwelling time* di Priok juga tidak terlepas dari perilaku dan karakteristik importir. Contohnya, importir produsen otomotif menggunakan pelabuhan sebagai gudang karena rantai produksinya memakai metode '*just in time*'. Sedangkan importir pakan ternak tidak berani menimbun barang di gudang di luar pelabuhan karena takut dituduh menimbun. Selain itu, importir yang terkena larangan pembatasan (lartas) diharuskan klarifikasi dari sejumlah instansi terkait. Klarifikasi ini membutuhkan waktu lama sebab belum ada standar dalam pengurusan dokumen barang yang terkena lartas.

Langkah di atas merupakan langkah strategis, agar segera untuk dilakukan sebab *dwelling time* masih menjadi permasalahan yang menjadi pekerjaan rumah untuk segera diatasi apabila pemerintah ingin mengurangi biaya logistik di Indonesia. Koordinasi antara berbagai Kementerian dan Lembaga (K/L) yang baik antar instansi di Pelabuhan dan para pengguna jasa juga harus segera dilakukan agar *dwelling time* di pelabuhan dapat berkurang sedikit demi sedikit.

## B. KENDALA DAN UPAYA PENURUNAN *DWELLING TIME*

Dari berbagai pokok permasalahan *dwelling time* yang sudah penulis sebutkan di atas, pada intinya *dwelling time* itu dipengaruhi oleh: pemenuhan izin instansi terkait, proses pembayaran (perbankan), Perilaku Pengusaha (Importir), Administrasi Kepelabuhanan, serta Infrastruktur (Crane, Forklift di Pelabuhan). Karakteristik pengaruh ini, terdapat pada '*Pre Customs Clearance*'. Kemudian pada tahap '*Customs Clearance*', *dwelling time* di pengaruh oleh Pemeriksaan fisik (Infrastruktur, kesiapan barang dan SDM), dan Pemeriksaan dokumen. Kemudian untuk '*Post Customs Clearance*', yang sangat mempengaruhi *dwelling time* adalah: Pembayaran biaya penimbunan (Perbank), Penerbitan DO (*shipping line*), *Order Trucking* (Perusahaan Transportasi), serta Pemanfaatan pelabuhan sebagai gudang timbun.

Sebagaimana solusi yang ditawarkan oleh penulis di atas mengenai penurunan *dwelling time*, hal ini tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, sebba di lapangan masih menemui berbagai macam kendala, yakni sebagai berikut:

### Kendala Upaya Penurunan *Dwelling Time*

<b><i>Pre Clearance</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Belum terciptanya harmonisasi dan penerapan MR dalam penerbitan izin Lartas, sehingga menyebabkan terjadinya importasi yang dikenakan beberapa perizinan dari beberapa Kementerian dan Lembaga (K / L);</li> <li>b) Belum tersedianya sinkronisasi standart yang baku terkait dengan pelayanan perizinan;</li> <li>c) Terkait dengan persyaratan Kepabeanan seperti pembayaran melalui Bank, tidak dapat dilakukan 24 / 7 (Pelayanan 24 jam dalam 7 hari);</li> <li>d) Perilaku importir yang menunda Pengajuan Impor Kontainer (PIB)</li> </ul>
-----------------------------	--

<b>Customs Clearance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Keterbatasan lahan untuk tempat pemeriksaan fisik;</li> <li>b) Ketidaksiapan SDM dan perilaku importir menunda pemeriksaan fisik;</li> <li>c) Keterbatasan sarana / prasarana seperti RTGC, Stacker dan Petikemas (<i>Truck</i>);</li> <li>d) Kesalahan pengisian Pengajuan Impor Kontainer (PIB) dan penyerahan dokumen pelengkap Pabean;</li> <li>e) Keterlambatan penyerahan Dokumen Pelengkap Pabean.</li> </ul>
<b>Post Clearance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Terkait dengan proses DO (<i>Delivery Order</i>) manual dari <i>shipping line</i> (Proses SP2 manual);</li> <li>b) Buruknya infrastruktur dan fasilitas Pelabuhan;</li> <li>c) Perilaku importir yang menunda barang sudah Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB).</li> </ul>

Walaupun terkendala oleh berbagai hal di atas, maka untuk melakukan upaya penurunan *dwelling time* itu sendiri tetap berjalan, misalnya saja pada tataran operasional di Pelabuhan khususnya terkait dengan kelancaran arus barang (*flow of goods*), Otoritas Pelabuhan (OP), sebagaimana yang di ilustrasikan oleh **Bay M Hasani**<sup>234</sup>, adalah sebagai berikut:

---

234 Bay M Hasani, *Dwelling Time*, *op cit.*

**Upaya Penurunan *Dwelling Time***

Tataran Operasional	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mempersingkat lamanya penumpukan barang di Terminal Pelabuhan dari sebelumnya dapat ditumpuk sampai dengan 7 hari menjadi 3 hari;<sup>235</sup></li> <li>- Otoritas Pelabuhan (OP) bersama Operator Terminal merumuskan kembali besaran dan skema penerapan tariff jasa penumpukan barang atau Petikemas, antara lain;             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengusulkan kenaikan besaran tariff dasar jasa penumpukan barang / Petikemas yang saat ini dinilai sangat rendah;</li> <li>- Mengubah skema penerapan tariff jasa penumpukan barang, di mana sebelum dari hari pertama sampai dengan hari ke tiga tidak dikenakan biaya (<i>'free charge'</i>), pada hari keempat dan seterusnya baru dikenakan tariff progresif.<sup>236</sup></li> </ul> </li> <li>- Operator Pelabuhan dan Operator Terminal, bersama sama menyiapkan <i>'buffer area'</i>, di Pelabuhan (luar terminal) maupun luar Pelabuhan untuk merelokasi barang / Petikemas yang tidak atau belum diambil pemilik sampai dengan batas waktu yang ditetapkan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Merevisi berbagai kebijakan terkait dengan perijinan Lartas (Larangan dan / Pembatasan) barang impor yang dilaksanakan oleh 18 unit kerja (15 Kementerian / Lembaga);</li> <li>- Mempercepat terbentuknya lembaga satuan kerja dan optimalisasi system <i>Indonesia Single window</i> (INSW) untuk penanganan dokumen Kepabeanaan / Perizinan dan dokumen lainnya yang berkaitan dengan dokumen ekspor – impor secara tunggal melalui sistem elektronik</li> </ul>

235 Sebelumnya penumpukan barang di terminal sampai dengan 7 hari, dengan pertimbangan *Yard Occupancy Ratio* (YOR) pada masing masing terminal. Kedepannya (sebagai upaya), tidak lagi mempertimbangkan YOR, akan tetapi berpedoman kepada waktu penumpukan 3 hari sudah mencapai 65% atau lebih, maka barang tersebut harus dikeluarkan dari terminal.

236 Harapan dari hal ini (upaya kedepan), *'Free charges'*, akan dihapuskan, atau hanya berlaku pada hari pertama saja, pada hari kedua dan seterusnya akan dikenakan tariff progresif atau *finalty*.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selain itu juga Operator Terminal dan Operator Pelabuhan, menyiapkan kantong parkir (<i>'Trucking service system'</i>) di area Pelabuhan untuk dapat memindahkan dan mempercepat pemesanan <i>truck</i> untuk mengeluarkan <i>delivery</i> atau barang setelah Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB)<sup>237</sup></li> <li>- Otoritas Pelabuhan (OP), Bea dan Cukai, Karantina, Operator Pelabuhan atau Terminal Operator, bersama sama untuk mengidentifikasi, mengevaluasi, serta memperbaiki system atau metode penarikan barang atau Petikemas dari lokasi penumpukan (<i>Container yard</i>) ke tempat pemeriksaan fisik dalam rangka tindakan karantina, dan Kepabeahan untuk mempersingkat waktu <i>handling</i></li> <li>- Melalui Kemenhub, akan membangun system monitoring Pelabuhan yang terintegrasi berbasis IT yang digunakan untuk <i>tracking</i> dan <i>tracing</i> pergerakan kapal dan barang di Pelabuhan.</li> <li>- Melalui Kemenhub, mengusulkan penguatan Otoritas Pelabuhan dengan Perpres untuk mengoptimalkan peran Otoritas Pelabuhan, sebagai otoritas yang melaksanakan fungsi pengaturan, pengendalian dan pengawasan kegiatan Kepelabuhanan sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran.</li> </ul>	
--	--

---

237 Sebagai catatan, selama ini order truck untuk mengeluarkan atau *delivery* barang atau Petikemas dari luar Pelabuhan sehingga tibanya di Pelabuhan sering terlambat akibat jauhnya lokasi atau *pool* kendaraan dan kerap terjadinya kemacetan di jalan raya (di luar Pelabuhan).

Kemudian upaya penurunan *dwelling time*, dilakukan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Bea dan Cukai,<sup>238</sup> sebagai berikut:

	<b>Upaya Operasional</b>	<b>Perbaikan <i>Dwelling time</i></b>
<b>Pre Custmos Clearance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendorong tingkat pemanfaatan fasilitas <i>pre-notification</i> jalur prioritas;</li> <li>- Koordinasi dengan importer untuk mempercepat penyampaian PIB;</li> <li>- Koordinasi berkala dengan penerbitan Lartas (Pembentukan Pusat Penanganan Perijinan Impor Ekspor Terpadu / P3IET) di Pelabuhan tanjung priok</li> <li>- Pengusulan penyempurnaan system INSW antar alain berupa percepatan jaringan dan penambahan fitur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dari 103 perusahaan jalur prioritas, saat ini terdapat 69 Perusahaan telah memanfaatkan fasilitas '<i>Pre-Notification</i>'. Hal ini sebagai dampak dari pendampingan (<i>asistensi</i>) yang dilakukan oleh KPU BC Tanjung Priok</li> <li>- Pendampingan terhadap 67 importir jalur hijau yang <i>Pre-Clearance</i> dan jumlah kontainernya tinggi dengan tujuan mempercepat proses penyerahan PIB</li> <li>- KPU BC Tanjung Priok saat ini telah berhasil membuat aplikasi pendukung APA (<i>analyzing point application</i>) pada unit <i>analyzing point</i> untuk melakukan monitoring terhadap jumlah dokumen <i>analyzing</i> yang masuk, direspon dan di <i>reject</i> setiap hari.</li> </ul>
<b>Customs Clearance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepatan penyerahan <i>hardcopy</i> PIB;</li> <li>- Mandatori program penyerahan Dokumen Pelengkap Pabean (Dokap) <i>online</i>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terjadi penurunan waktu penyerahan <i>hardcopy</i> dokumen PIB jalur merah dan jalur kuning sebagai dampak dari pendampingan (<i>asistensi</i>) yang dilakukan oleh KPU BC</li> </ul>

238 Siaran Pers Nomor: Peng-01/BC/2015, "Peranan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Dalam Menurunkan *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok".

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendorong percepatan implementasi zonasi TPS;</li> <li>- Melakukan monitoring penarikan kontainer untuk periksa fisik dari terminal bongkar ke tempat Pemeriksaan Fisik;</li> <li>- Penertiban Petugas Lapangan Perusahaan Pengurusan Jasa Kepabeanan (PPJK)</li> <li>- Pengadaan 2 (dua) unit <i>hi-co-scan</i> untuk terminal JICT dan penambahan juga untuk kalibaru <i>port</i>.</li> </ul>	<p>Tanjung Priok (dari 1.72 hari pada Januari menjadi 1,2 hari pada juni 2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Telah ditetapkan 653 Perusahaan jalur MKH (Merah, Kuning, Hijau) yang menggunakan program mandatori Dokumen Pelengkap <i>Online (Dokap Online)</i> dalam rangka percepatan penyampaian <i>hardcopy</i> PIB dengan ketentuan paling lambat 24 jam setelah mendapatkan nomor PIB</li> <li>- Terjadi penurunan waktu pemberitahuan Jalur Merah sampai dengan barang siap diperiksa fisik, termasuk waktu penarikan kontainer dari terminal bongkar ke tempat pemeriksaan fisik-Sosialisasi kepada petugas lapangan PPJK khusus jalur merah dalam rangka mempercepat penyiapan barang untuk pemeriksaan fisik</li> </ul>
<p><b>Post Customs Clearance</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendorong TPS, <i>shipping line</i>, <i>trucking</i>, dan depo container pemanfaatan pelayanan 24 / 7 (pelayanan 24 jam dalam 7 hari)</li> <li>- Mendorong implementasi DO <i>online</i> pada <i>shipping</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinasi bersama Aptesindo dan pengusaha TPS dengan tujuan untuk mempercepat pengeluaran barang setelah mendapatkan izin dari Bea dan cukai.</li> </ul>



# Bagian Enam

## Politik Hukum *Dwelling Time*; Menuju Tata Kelola Kepelabuhanan Responsif

*"Globalisasi ekonomi dan kemajuan-kemajuan;  
Teknologi masa kini yang mengejutkan telah  
menyatukan penduduk dunia secara massal."*

**(Rudolfo C. Severino & Jose Jesus F. Roces)**

### **A. KONSEP HUKUM PENGELOLAAN USAHA KEPELABUHANAN NASIONAL DALAM MENGHADAPI MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA)**

#### **1. Memahami Konsep Hukum dari H.L.A. Hart**

Uraian secara tematis dalam buku ini, diharapkan dapat menjadi sebuah buku rujukan untuk membentuk Hukum Kepelabuhanan Nasional (HKN). Namun, sebelum jauh membicarakan tentang pembentukan hukum dan implementasinya, dalam Hukum Kepelabuhanan akan sangat berguna jika terlebih dahulu dipahami tentang konsep hukum, sehingga akan mampu memberikan pemahaman yang lebih utuh pengetahuan tentang hukum. Menurut **H.L.A Hart**, bahwa *'hukum*

adalah merupakan sebuah konsep',<sup>239</sup> dan menurut **Soetandyo Wignyosoebroto** tak ada konsep yang tunggal mengenai apa yang disebut hukum itu. Menurut pendapatnya dalam sejarah pengajian hukum tercatat sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) konsep hukum yang pernah dikemukakan orang, yaitu:

1. Hukum sebagai asas moralitas atau asas keadilan yang bernilai universal, dan menjadi bagian *inheren* sistem hukum alam;
2. Hukum sebagai kaidah-kaidah dan positif yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu, dan terbit sebagai produk eksplisit suatu sumber kekuasaan politik tertentu yang berlegitimasi; dan
3. Hukum sebagai institusi sosial yang *riil* dan fungsional di dalam sistem kehidupan bermasyarakat, baik dalam proses-proses pemilihan ketertiban dan penyelesaian sengketa maupun dalam proses pengarahan dan pembentukan pola-pola perilaku yang baru.<sup>240</sup>

Dijelaskannya pula, bahwa konsep (a) di atas (konsep yang berwarna moral dan filosofis) ada yang melahirkan cabang kajian hukum yang amat moralistis. Konsep (b) jelas kalau konsep positivistis tidak hanya Austinian juga yang *pragmatik realis* dan yang *Neo-Kantian* atau Kelselian yang melahirkan kajian-kajian Ilmu hukum positif. Konsep-konsep (c) adalah konsep sosiologik atau antropologik, yang kemudian melahirkan kajian-kajian sosiologi hukum, antropologi hukum, atau cabang kajian yang akhir-akhir ini banyak dikenal dengan nama "*hukum dan masyarakat*".<sup>241</sup>

---

239 Hart HLA, *The Concept of Law*, Oxford at The Clarendon Press London, 1981, hlm. 13 – 15.

240 Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*, BPHN, 1980, hlm. 2.

241 *Ibid*, hlm. 2.

Menurut **Mochtar Kusumaatmadja**, dalam arti luas bahwa, konsepsi hukum tidak hanya merupakan keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat tetapi meliputi pula lembaga/institusi dan proses-proses yang mewujudkan berlakunya kaidah-kaidah dan asas-asas itu dalam kenyataan.<sup>242</sup> Konsepsi ini dapat dinilai sebagai konsepsi yang kompromistis.

Kemudian, **Djojodigoeno** mengajukan suatu konsepsi yang tidak memandang hukum sebagai rangkaian pengugeran, seperti pada tahun lima puluhan, tetapi sebagai rangkaian pengugeran (*normering*) tingkah laku dan perbuatan orang. Pengugeran ini ukurannya, ialah "unsur-unsur yang me-mentukan cita-cita keadilan yang hidup dalam masyarakat" dan "pengugeran" harus langsung dipergantungkan pada pe-rikatan-perikatan yang menentukan peragaan masyarakat dan nilai-nilai yang dijunjung rakyat dalam hubungan timbal balik dan saling menentukan. Selanjutnya dikatakan:

*"Een onophoudelijk zich vernieuwend process van norme-ringen door een gemeenschap, rechtstreeks of door middel van hare gezagsorganen, van de voor zakelijk verhouding en relevante handelingan van hare leden, dat de zin heeft or-de, gerechtigheid en gezamenlijke welvaart te funderen en te onderhouden".*

(Hukum adalah suatu proses pengugeran yang terus menerus memburu yang dilakukan oleh masyarakat secara langsung atau dengan perantara alat kekuasaannya, perihal perbuatan-perbuatan dalam hubungan pamrih (lugas) dan tindak laku dari anggota-anggotanya, yang mempunyai makna untuk memberi

---

242 Mochtar Kusuma Atmadja, *Pidato Sambutan dan Pengarahan Menteri Kehakiman pada Upacara Pembukaan Sejarah Hukum BPHN*, Simposium Sejarah Hukum, Buana cipta Bandung, 1976, hlm. 5.

dasar dan mempertahankan ketertiban, keadilan dan kesejahteraan bersama).<sup>243</sup>

**A.A.G. Peters** memandang hukum sebagai bagian dari masyarakat. Ia melihat di dalam hukum itu, di satu pihak endapan dari perbandingan kekuatan yang nyata dan kepentingan-kepentingan yang dominan, sedang di lain pihak juga aspirasi untuk keadilan dan *legitimitasi*. Ajaran ini mengkaji hukum dengan ukuran-ukuran yang dipergunakan oleh hukum itu sendiri. Ia hendak mengetahui sejauh mana di belakang bentuk juridis yang uni-versal tersembunyi isi yang khas, yang ditentukan oleh perbandingan kekuatan (*power relationship*) dan struktur kepentingan. Watak hukum yang sesungguhnya dapat dipahami dari aspirasi-aspirasi menuju hukum yang optimal, yang melekat pada asas-asas hukum, yang tertuju mengurangi kesewenang-wenangan penguasa dan melindungi hak-hak asasi manusia.<sup>244</sup>

Walaupun tiga pendapat yang disebutkan terakhir, tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu konsepsi mengenai hukum seperti yang dikemukakan oleh **Soetandyo**, tetapi kalau diteliti secara seksama ketiga pendapat tersebut ternyata hukum sebagai realita, masyarakat diberi penekanan secara khusus, sehingga tidak berlebihan bila dikatakan pendapat tersebut juga sebagai bentuk variasi daripada konsepsi hukum yang sosiologik.

Bilamana berbicara tentang hukum dalam perspektif sosial, ada beberapa perspektif tentang (fungsi) hukum di dalam masyarakat.

**Antonie A.G. Peters** mengemukakan ada tiga perspektif yaitu:

---

243 Djodjodigono, *What is Recht?; Over de aard van het recht associal process van normeringen*, UNTAG University Press, Jakarta, 1971. Yang dikutip dalam: G. Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1977, hlm. 15.

244 Peters, AAG, *Het rechtskarakter van het recht*, Deventer, 1972, lihat Soedarto, *Ibid*, hlm. 17 – 18.

1. Perspektif kontrol sosial dari hukum;

Tinjauan demikian ini dapat disebut sebagai tinjauan dari sudut pandangan seseorang polisi terhadap hukum (*the policeman view of the law*). Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif ini dapat diajukan teori **Emile Durkheim**;

2. Perspektif *Social Engineering*;

Merupakan tinjauan yang dipergunakan oleh para pejabat (*the official's perspective of the law*) dan oleh karena pusat perhatiannya adalah apa yang diperbuat oleh pejabat penguasa dengan hukum, maka tinjauan ini kerap kali disebut juga *the technocrat's view of the law*. Yang dipelajari di sini adalah sumber-sumber kekuasaan yang dapat dimobilisasikan dengan menggunakan hukum sebagai mekanisme. Untuk memahami hukum dalam perspektif ini diajukan teori **Max Weber** mengenai hukum dan perubahan masyarakat.

3. Perspektif emansipasi masyarakat dari hukum;

Perspektif ini merupakan tinjauan dari bawah terhadap hukum (*the bottom's up view of law*) dan dapat pula disebut sebagai perspektif konsumen (*the consumer's perspective of the law*). Dengan perspektif ini ditinjau kemungkinan-kemungkinan dan kemampuan hukum sebagai sarana untuk menampung aspirasi masyarakat. Untuk memahami fungsi hukum dalam perspektif emansipasi masyarakat dari hukum, oleh **Peters** ditunjuk konsepsi yang dikemukakan oleh **Philippe Nonet & Philip Selznick** mengenai hukum responsif.<sup>245</sup>

Apa yang dikemukakan oleh **Peters** di atas masih dapat dipersoalkan lebih lanjut, misalnya berkenaan dengan konsepsi *social engi-*

---

245 Ronny Hanitiyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1982, hlm. 10-11.

*neering*” kiranya tidaklah sesempit yang dikemukakan oleh **Peters**, karena seperti yang dikemukakan oleh **Soerjono Soekanto** tentang *'social engineering'* merupakan cara-cara mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang teratur dan direncanakan terlebih dahulu, yang mengandung makna hukum sebagai alat untuk merubah masyarakat.<sup>246</sup>

Salah satu fungsi hukum sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial (*'law as a facilitation of social interaction'*).<sup>247</sup> Atau seperti yang dikemukakan oleh **Satjipto Rahardjo** di dalam disertasinya, *bahwa hukum sebagai sarana social engineering adalah penggunaan hukum secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan.*<sup>248</sup>

Pandangan yang dikemukakan di atas adalah senada pula dengan apa yang dikemukakan oleh **Lawrence Rosen**, seorang ahli sosiologi hukum dari Princeton University, yang melihat adanya tiga dimensi penting pendayagunaan pranata-pranata hukum di dalam masyarakat yang sedang berkembang, yakni:

1. Hukum sebagai pencerminan dan wahana bagi konsep-konsep yang berbeda mengenai tertib dan kesejahteraan sosial yang berkaitan dengan pernyataan dan perlindungan kepentingan masyarakat.
2. Hukum dalam peranannya sebagai pranata otonom dapat pula merupakan pembatas kekuasaan sewenang-wenang, pendaya-

---

246 Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Press : Jakarta, 1980, hlm. 115.

247 Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni : Bandung, 1981, hlm. 44.

248 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni : Bandung, 1979, hlm. 142.

gunaan hukum tergantung pada kekuasaan-kekuasaan lain di luarnya.

3. Hukum dapat didayagunakan sebagai sarana untuk mendukung dan mendorong perubahan sosial ekonomi.<sup>249</sup> Namun di sini tidak tergambar kemungkinan berperannya hukum sebagai sarana penampung aspirasi masyarakat.

**H. L. Hart**, dalam bukunya *The Concept Of Law*.<sup>250</sup> mengemukakan bahwa;

*"The open texture of law means that there are, indeed, areas of conduct where much must be left to be developed by courts or officials striking a balance, in the light of circumstances, between competing interests which vary in weight from case to case... Here at the margin of rules and in the fields left open by the theory of precedents, the courts perform a rule-producing function which administrative bodies perform centrally in the elaboration of variable standards."*<sup>251</sup>

**H.L.A. Hart** memberikan gambaran atas teorinya yang dikenal sebagai '*open texture*'. Ide pokok dari '*open texture*' merupakan inti dari konsep hukum **Hart**, dalam arti apa yang ingin disampaikan oleh model tentang karakter dari hukum itu sendiri, maupun apa yang dikatakannya tentang *praktik yudisial* (hukum). Klaim inti dari teori '*open texture*' **Hart** adalah tidak ada aturan, di luar dari faktor seberapa hati-hati aturan tersebut dirumuskan, yang akan dapat memberikan

---

249 Mulyana W. Kusumah, *Peranan dan Pendayagunaan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni Bandung, 1982, hlm : 4–5.

250 H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd ed, Oxford University Press, 1961, 1994, hlm. 135. Yang sudah diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul: *Konsep Hukum*

251 *Ibid*, hlm. 135.

jawaban pada segala situasi di mana seorang hakim dapat memakainya. Hukum, yang di mana terdiri dari aturan-aturan di dalamnya, dengan begitu secara tak terhindarkan menjadi "*tekstur yang terbuka*", alhasil para hakim sewaktu-waktu dapat dikondisikan untuk membuat sebuah hukum baru.

Pemahaman konsep hukum ini secara umum harus dikedepankan, sebelum penulis membahas tentang konsep hukum pengelolaan usaha kepelabuhan nasional dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Sebab tanpa memahami konsep hukum ini, tidak akan terbentuk konsep hukum yang akan dicita-citakan tersebut.

Konsep hukum dalam pandangan **Hart**, bahwa hukum harus memiliki "*open texture*", dan memaparkan konsekuensi-konsekuensi apa yang **Hart** lihat ketika ia mengalir dari titik ini, sebagaimana yang ia lihat dan merupakan titik yang tidak mempunyai jalan keluar namun sebuah pemikiran yang amat berguna dalam hukum.<sup>252</sup>

**Hart** mengemukakan bahwa hukum secara ide tidak dapat dipungkiri dan tidak dapat melarikan diri dari kenyataan bahwa ia memiliki "*open texture*" (*Tekstur Hukum Yang Terbuka*),<sup>253</sup> dengan mengatakan hal ini, apa yang **Hart** maksudkan adalah:

"Bahwa tidak peduli seberapa hati-hati aturan-aturan dirumuskan, akan tetap ada dalam level-level tertentu sebuah ketidakpastian yang menghantui dan mengelilingi makna serta penerapannya. Aturan apapun, akan ada kasus-kasus yang jelas jatuh dalam area khusus ini (Hart menamai kasus-kasus ini sebagai kasus "*inti*" (*core cases*), kasus-kasus yang dengan jelas tidak jatuh dalam cakupan biasa, serta kasus-kasus di mana tidak jelas apakah sebuah aturan dapat diberlakukan atau tidak. Hart menamai tipe kasus-kasus

---

252 *Ibid*, hlm. 192.

253 *Ibid*,

seperti ini sebagai tipe kasus "penumbral", karena mereka tidak dapat digolongkan ke dalam "inti" dari arti sebuah aturan, tapi dapat masuk ke dalam, dengan argumen yang jelas, area "penumbra" dari aturan itu."

Klaim **Hart** ini telah menarik kritik yang berlimpah dari banyak pihak. Jumlah kritik yang amat banyak itu bukanlah yang menjadi fokus tulisan ini. Melainkan, penulis akan mencoba menelaah lebih jauh dua serangan atas teori "*open texture of law*" dari **Hart** yang secara pribadi penulis rasa masuk akal dan menarik. Penulis cenderung berpendapat bahwa meskipun kedua kritik tajam ini telah berjasa, dan sukses memunculkan keragu-raguan pada aspek-aspek tertentu teori **Hart**, namun keduanya tidak cukup kuat untuk membantah inti klaim **Hart**.

Kedua kritik yang akan penulis coba ulas adalah:

1. Pernyataan bahwa klaim **Hart** yang menyatakan bahwa hukum adalah sesuatu yang tidak tentu (*indeterminate*) haruslah gagal karena ia mendasarkan pendapatnya pada ketidaktentuan (*indeterminacy*) bahasa merupakan sesuatu yang tidak sehat;
2. Pernyataan bahwa klaim **Hart** yang menyatakan bahwa hukum adalah sesuatu yang tidak tentu mestilah gagal karena definisi hukum menurut Hart yang tidak tepat dan terlalu sempit.

Dalam rangka menjelaskan ciri-ciri khas hukum sebagai sarana kontrol sosial, kita telah menyadari perlunya dikemukakan elemen-elemen yang tidak bisa dibangun dari ide-ide tentang perintah, ancaman, kepatuhan, kebiasaan, dan keumumannya. Terlalu banyak karakter hukum yang dibiaskan oleh upaya untuk menjelaskannya dengan istilah-istilah sederhana. Dengan demikian, kita menyadari perlunya membedakan ide tentang kebiasaan umum, dan menekankan

aspek internal peraturan-peraturan yang termanifestasi dalam penggunaannya sebagai standar pedoman dan standar kritik perilaku.

## **2. Memahami Daya Saing Negara Terkait Usaha Kelabuhanan**

Setiap Negara mempunyai corak pertumbuhan ekonomi yang berbeda dengan Negara lain. Oleh sebab itu perencanaan pembangunan ekonomi suatu Negara pertama-tama perlu mengenali karakter ekonomi, sosial dan fisik Negara itu sendiri, termasuk interaksinya dengan Negara lain. Dengan demikian tidak ada strategi pembangunan ekonomi Negara yang dapat berlaku untuk semua Negara. Namun di pihak lain, dalam menyusun strategi pembangunan ekonomi Negara, baik jangka pendek maupun jangka panjang, pemahaman mengenai teori pertumbuhan ekonomi Negara, yang dirangkum dari kajian terhadap pola-pola pertumbuhan ekonomi dari berbagai wilayah, merupakan satu faktor yang cukup menentukan kualitas rencana pembangunan ekonomi Negara.

Keinginan kuat dari pemerintah untuk membuat strategi pengembangan ekonomi Negara dapat membuat masyarakat ikut serta membentuk bangun ekonomi Negara yang dicita-citakan. Dengan pembangunan ekonomi Negara yang terencana, pembayar pajak dan penanam modal juga dapat tergerak untuk mengupayakan peningkatan ekonomi. Kebijakan pertanian yang mantap, misalnya, akan membuat pengusaha dapat melihat ada peluang untuk peningkatan produksi pertanian dan perluasan ekspor. Dengan peningkatan efisiensi pola kerja pemerintahan dalam pembangunan, sebagai bagian dari perencanaan pembangunan, pengusaha dapat mengantisipasi bahwa pajak dan retribusi tidak naik, sehingga tersedia lebih banyak modal bagi pembangunan ekonomi daerah pada tahun depan.

Kemampuan suatu Negara, untuk mengefisienkan pergerakan orang, barang dan jasa adalah komponen pembangunan ekonomi yang penting. Suatu Negara perlu memiliki akses transportasi menuju pasar secara lancar. Jalur jalan yang menghubungkan suatu wilayah dengan kota-kota lebih besar merupakan prasarana utama bagi pengembangan ekonomi wilayah. Pelabuhan laut berpotensi untuk meningkatkan hubungan transportasi selanjutnya. Pemeliharaan jaringan jalan, perluasan jalur udara, jalur air diperlukan untuk meningkatkan mobilitas penduduk dan pergerakan barang. Pembangunan prasarana diperlukan untuk meningkatkan daya tarik dan daya saing wilayah. Mengenali kebutuhan pergerakan yang sebenarnya perlu dilakukan dalam merencanakan pembangunan transportasi.

Artinya, untuk dapat meningkatkan perekonomian melalui Pelabuhan sebagai sarana dan prasarana untuk menunjang kemajuan perekonomian Negara, maka pelabuhan harus memiliki daya saing yang cukup hebat, mengingat di berbagai Negara Asia, pelabuhan adalah jantung sebuah Negara.

Bagaimakah dengan daya saing Pelabuhan Tanjung Priok? Pengalaman penulis, sekaligus sebagai pelaku usaha di Pelabuhan Tanjung Priok, menyaksikan sendiri bahwa akses jalan dari dan ke arah Pelabuhan Tanjung Priok macet total, hal ini hampir dirasakan setiap hari terutama menjelang bulan puasa dan mendekati hari Raya Lebaran, Natal, dan hari-hari besar lainnya. Kemacetan parah yang mengular sepanjang hampir 5 km bahkan lebih itu, tak saja terjadi akses jalan Yos Sudarso, RE Martadinata, dan Cilincing, namun juga menjalar hingga ke dalam Pelabuhan.

Kondisi kemacetan parah itu kontan menyebabkan angkutan anjlok hingga 50 %. Padahal pada saat yang sama, arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok tengah berada dalam kondisi '*high season*'.

yang ditandai dengan lonjakan volume barang ekspor dan impor serta antarpulau. Akibat kemacetan, operator angkutan barang pelabuhan utama Indonesia itu menderita kerugian materi tak kurang dari Rp 9 miliar per hari.<sup>254</sup>

Kemacetan di Tanjung Priok tak hanya soal buruknya *infrastruktur* jalan di luar pelabuhan, namun juga oleh *infrastruktur* dan fasilitas pelabuhan, termasuk alat bongkar muat, yang minim dan sudah ketinggalan zaman.

Disebabkan oleh kemacetan tersebut, baik jalan menuju Pelabuhan Tanjung Priok maupun jalan di dalam Pelabuhan itu sendiri, ini menandakan bahwa Pelabuhan Tanjung Priok yang merupakan Pelabuhan terbesar di Jakarta, belum siap untuk menghadapi persaingan apalagi persaingan pada tahap Internasional.

Mengapa bisa terjadi kemacetan di sekitar jalan menuju Pelabuhan Tanjung Priok, sehingga mematikan perekonomian warga setempat, hal ini disebabkan oleh lamanya waktu bongkar muat (*dwelling time*). Banyaknya antrean di Pelabuhan Tanjung Priok akibat lamanya waktu bongkar muat menyebabkan kemacetan di sepanjang Pelabuhan Tanjung Priok.

Di sisi lain, kesemerawutan peti kemas sekarang ini juga lantaran PT Pelindo II dan Bea Cukai juga tidak *efisien*. Bea Cukai dan Pelindo memang bertugas untuk mengawal pendapatan Negara dan menyeleksi barang masuk. Namun, Pelindo dan Bea Cukai malah memperlambat peredaran arus barang. Pelabuhan di luar sangat lancar, mengapa Pelindo tidak bisa. Misal Bea Cukai malah memperpendek jam kerja sehingga ada penumpukan, kini diperpanjang lagi.

Ini artinya, untuk meningkatkan daya saing Pelabuhan Tanjung Priok di mata dunia internasional, antara Bea Cukai dan Pelindo serta

---

254 Launa, *Menggenjot Daya Saing Pelabuhan*, Opini, Kamis 22 Agustus 2013.

yang melibatkan 18 Kementerian/Lembaga (K/L) untuk membuka komunikasi lebih terbuka agar persoalan penumpukan peti kemas seperti sekarang ini tidak terulang. Yang harus dilakukan juga adalah, bahwa, Pelindo tambah juga peralatan agar mempercepat, kemudian bea cukai membuka komunikasi dengan pihak luar terkait pengeluaran barang, jangan semua melalui jalur merah.

Kita lihat saja, aktivitas penimbangan truk, misalnya, dilakukan secara manual dengan menggunakan alat angkut khusus untuk mengurangi kepadatan. Berikutnya, kapal yang mengalami kongesti sandar untuk membongkar muatan juga mengalami hambatan. '*Inefisiensi*' ini dipicu oleh penuhnya lapangan penumpukan di sisi dermaga. Hal ini menyebabkan biaya logistik yang harus dipikul pengguna jasa pelabuhan kian melambung.

Kondisi Infrastruktur yang buruk menjadi kabar buruk daya saing industri Indonesia. Rutinitas kemacetan Pelabuhan Merak-Bakauheni yang menahun, tak cuma membuat penumpukan arus barang dan macetnya distribusi barang Jawa-Sumatera, namun potensial melahirkan kelangkaan dan mahalnya harga barang di dua pulau terpadat itu.

Problem *infrastruktur* berdampak pada kerugian di banyak sisi, menimbulkan '*multiplier effect*' yang besar. Kerugian langsung terlihat dari besarnya biaya produksi yang berasal dari ongkos logistik, yang berkontribusi sekitar 20-30 persen dari total biaya produksi.

Kunci keberhasilan pembangunan ekonomi suatu Negara adalah adanya dunia usaha yang kuat dan berdaya saing tinggi. Masalah daya saing dalam pasar dunia yang semakin terbuka merupakan isu kunci dan tantangan yang tidak ringan. Oleh karena itu, upaya peningkatan daya saing sudah selayaknya menjadi perhatian dari berbagai '*stakeholder*'.

Tiga indikator penting yaitu *'knowledge'*, *'services'* (pelayanan) dan disiplin yang dimiliki oleh perusahaan akan mampu membentuk *'Corporate Image'* perusahaan tersebut. *'Corporate Image'* memiliki peran yang cukup signifikan dalam peningkatan daya saing suatu perusahaan dan *'corporate image'* dapat dijadikan dasar dalam membentuk *'national corporate image'*.

Daya saing menjadi faktor penting untuk menunjukkan eksistensi sebuah Negara. Apakah pengertian daya saing suatu negara dilihat dari sudut pandang seorang *entrepreneurship*? Dan apakah Indonesia sebagai negara agraris memiliki daya saing dalam menghadapi globalisasi saat ini?

Daya saing merupakan kelebihan suatu negara yang harus disampaikan kepada dunia. Indonesia sebagai negara agraris memiliki *'comparatif advantage'* yang besar yang seharusnya mampu dikembangkan dan ditunjukkan kepada dunia melalui *'good products and services quality'*.

Indonesia secara lahiriah memiliki keunggulan komparatif yang diberikan Tuhan, namun bagaimana dengan kondisi *'competitiveness advantage'* Indonesia? Dengan kelebihan-kelebihan yang besar maka kelebihan tersebut dapat dikembangkan menjadi *'competitiveness advantage'*.

Konsep keunggulan kompetitif atau *'competitive advantage'* yang diperkenalkan oleh **Michael Porter**<sup>255</sup> dipandang masih menjadi hal yang penting dan utama untuk strategi pertumbuhan pelabuhan.<sup>256</sup> **Porter** berpendapat bahwa dasar penyusunan strategi adalah berkaitan

---

255 Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990, hlm. 45.

256 Robinson, R, *Ports as Elements in Value-driven Chain Systems: The new paradigm*, Maritime Policy and Management 29.3, 2002, hlm. 241-255.

dengan persaingan dan ia dipilih untuk membuat kegiatan-kegiatan yang berbeda dengan apa yang dilakukan oleh para pesaing perusahaan.

Menurut **Robinson**<sup>257</sup> keunggulan pelabuhan itu adalah sesuatu yang dibuat para pengguna pelabuhan dan rekan-rekan mereka yang menyediakan layanan. Untuk mencapai keunggulan ini, sebuah pelabuhan memerlukan usaha-usaha untuk mencapai ke arah itu menerusi strategi kompetitif.

**Porter**<sup>258</sup> menggambarkan bahwa sebuah perusahaan membuat dan mempertahankan keunggulan kompetitif melalui strategi-strategi kompetitif yang unik bagi perusahaan berkenaan dan ia lebih unggul dari para pesaing mereka.

Strategi kompetitif, menurut **Dussage & Garette**,<sup>259</sup> didasarkan pada gagasan bahawa untuk terus hidup dan tidak kalah dalam menghadapi suatu persaingan, sebuah perusahaan mesti membuat dan mempertahankan keunggulan kompetitif yang tahan lama dan dapat dipertahankan. Dalam firma, keunggulan kompetitif dibuat dan dijaga menerusi satu proses yang sangat lokal.

Terdapat lima kekuatan asas dalam membentuk persaingan dalam suatu industri ataupun sebuah perusahaan. Lima kekuatan tersebut dibagi kepada dua kekuatan ancaman yaitu '*ancaman pendatang baru*' dan '*ancaman produk atau layanan pengganti*', dan dua kekuatan tawar-menawar yaitu '*kekuatan tawar-menawar para pembekal*' dan '*kekuatan tawar-menawar para pelanggan*', dan yang terakhir adalah kekuatan '*perebutan posisi atau persaingan*' antara para pesaing tersedia.

---

257 *Ibid*, hlm. 245.

258 Michael E Porter, *Op cit*, hlm. 45.

259 Dussage, P. & Garette, B, *Cooperative Strategy – competing successfully through strategic alliances*. Singapore: John Wiley & Sons, 1999.

Berbicara tentang *strategi generic*, menurut **Michael Porter**,<sup>260</sup> terdapat 3 (tiga) pendekatan strategi generik dalam menanggulangi kekuatan persaingan yang secara potensial akan berhasil mengungguli perusahaan lain dalam suatu industri, yaitu: *Keunggulan biaya menyeluruh*; *Diferensiasi*; *Fokus*. Kadang-kadang perusahaan dapat menerapkan dengan sukses lebih dari satu pendekatan sebagai target utamanya, misalkan menggunakan strategi fokus diferensiasi.

Strategi *fokus diferensiasi* mengandung dua pengertian yaitu strategi fokus dan strategi diferensiasi. Strategi fokus terpusat pada kelompok pembeli, segmen lini produk, atau pasar wilayah geografis tertentu. Sedangkan strategi diferensiasi terletak pada perbedaan target pangsa pasar yang dituju. Mendiferensiasikan produk atau jasa yang ditawarkan perusahaan, dengan cara menciptakan sesuatu yang baru yang dirasakan oleh industri secara menyeluruh sebagai hal unik.

**Hamel dan Prahalad**,<sup>261</sup> menciptakan satu kerangka untuk analisis dalam menjawab persaingan global yang menekankan pada dua aspek: kepelbagaian jenis keunggulan kompetitif antarabangsa; dan membedakan serta menguatkan tujuan-tujuan strategi.

Mereka menjelaskan bahwa ada tiga jenis keunggulan kompetitif antarabangsa yang dapat dipelajari oleh sebuah perusahaan, yakni:

1. *locational-specific advantage*, adalah: keunggulan lokasi yang khusus berasaskan keunggulan-keunggulan nasional in kos-kos faktor (*'factor costs'*);
2. *Extra-national economies of scale* dan kebergantungan efek pengalaman pada volume antarabangsa;

---

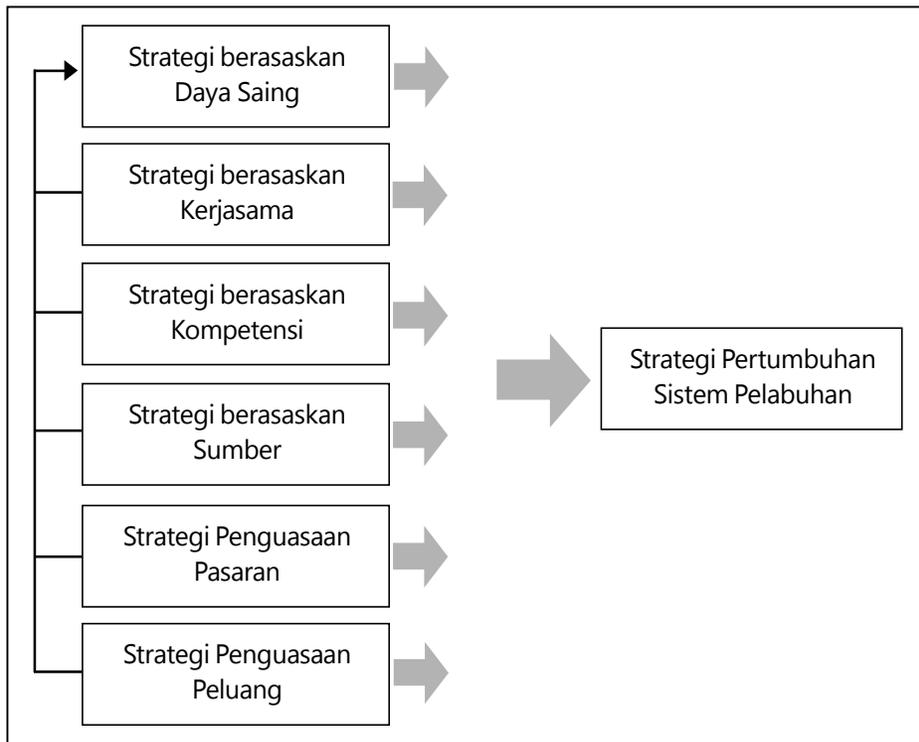
260 Michael E Porter, *Ibid*: 71 – 72.

261 Hamel, G. & Prahalad, C.K, *Competing for the future*. Boston, Harvard Business School Press, 1994, hlm. 12-15.

3. *Global distribution* yang menaikkan keunggulan kos dan menciptakan halangan-halangan masuk (*'barriers to entry'*) yang baru.

Mereka juga mengenal pasti tiga jenis tujuan strategi: (a) membangun kehadiran global; (b) mempertahankan dominasi domestik; dan (c) mengatasi perpecahan nasional.

Berdasarkan ulasan literatur, satu konsep strategi pengembangan sistem kepelabuhan dan Usaha Kepelabuhanan di Tanjung Priok, dapat diformulasikan sebagai berikut:



Terkait dengan Usaha Kepelabuhanan Nasional di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta (PT Pelindo II), maka dalam hal meningkatkan usaha ini harus dapat menjalin kerjasama adengan ASEAN secara

*'terintegratif'*. Indonesia memiliki *'networking'* dengan negara luar. Tetapi negara ASEAN yang serumpun dengan Indonesia sendiri sudah semestinya memiliki *'relationship'* yang lebih kuat dan terus dikembangkan bila dibandingkan dengan negara-negara di luar ASEAN. Pemerintah Indonesia telah memiliki *'networking'* untuk *'national public relation'* melalui duta besar-duta besar Indonesia yang seharusnya mampu menyampaikan kelebihan-kelebihan Indonesia dengan promosi.

Namun, menurut penulis hal itu belum sepenuhnya dapat dijalankan oleh duta besar kita. Sebagai contoh saja, jika perusahaan dari Indonesia melakukan ekspor sering dihadapkan dengan masalah birokrasi yang panjang di kedutaan Indonesia negara pengimpor. Seharusnya duta besar-duta besar kita mampu meng-*cover* itu semua. Hal ini yang menyebabkan mengapa pengusaha lebih berkeinginan berhubungan langsung dengan pembeli. Oleh karena itu, harus ada terobosan untuk mengatur hal tersebut.

Mengutip data Kementerian Perhubungan (2012), Indonesia memiliki 111 pelabuhan komersial, 614 pelabuhan non-komersial, 472 terminal khusus, dan 721 Terminal Untuk Kepentingan Sendiri (TUKS). Namun, buruknya kualitas infrastruktur dan tata kelola di kebanyakan pelabuhan kita menjadi salah satu faktor kunci penghambat daya saing ekonomi.

Selain itu juga, *'World Economy Forum'* melaporkan, kualitas dermaga Indonesia hanya mendapatkan nilai 3,6 atau peringkat 103 dari 142 negara. Dari 134 negara, menurut *'Global Competitiveness Report'* (GCR) 2010-2011, daya saing pelabuhan di Indonesia hanya berada di urutan ke-95. GCR juga mencatat lemahnya daya saing infrastruktur Indonesia. Dari 134 negara, daya saing infrastruktur Indonesia masih jauh tertinggal dibanding jiran seperti Malaysia dan Singapura. Kualitas pelabuhan Indonesia masih di peringkat 95, kualitas

jalan di peringkat 94, dan ketersediaan sumber daya listrik masih di peringkat 97.<sup>262</sup>

GCR juga menyebut, kualitas pelabuhan di Indonesia hanya bernilai 3,6, jauh di bawah Singapura (6,8) dan Malaysia (5,6). Dari segi jumlah pelabuhan dibandingkan dengan negara kepulauan di dunia, seperti Jepang dan Philipina, jumlah pelabuhan di Indonesia, masih relatif minim, dibanding luas wilayah sebagai negeri maritim.

Mengacu laporan '*World Shipping Council*' (2012), Pelabuhan Tanjung Priok berada di peringkat ke-24 dari 50 pelabuhan terbaik dunia, jauh di bawah Singapura (peringkat ke-2), *Port Kelong* dan Tanjung Pelepas, Malaysia (masing-masing peringkat ke-13 dan ke-18), dan kalah dengan Laem Chabang, Thailand (peringkat ke-23).

Rasio pelabuhan Indonesia terhadap luas wilayah Indonesia adalah 2,93 km<sup>2</sup> / pelabuhan, sedangkan Jepang 0,34 km<sup>2</sup> / pelabuhan dan Philipina 0,46 km<sup>2</sup> / pelabuhan. Sementara rasio jumlah penduduk dan pelabuhan di Indonesia adalah 0,3 juta orang / pelabuhan, di Jepang 0,11 juta orang / pelabuhan, dan Philipina 0,11 juta orang / pelabuhan.<sup>263</sup>

Hasil riset Lembaga Penelitian Ekonomi dan Manajemen Universitas Indonesia (2010) juga menyebut, dari sisi tata kelola, terdapat tiga faktor utama yang melemahkan daya saing pelabuhan negeri ini: *gemuknya birokrasi, maraknya pungli, dan minimnya infrastruktur*.

Badai persoalan yang silih berganti menghantam Tanjung Priok ini menggambarkan betapa masalah yang dihadapi pelabuhan terbesar ini sudah kronis. Tantangan yang harus dijawab Tanjung Priok adalah bagaimana membuat pelayanan menjadi prima dari semua

---

262 *Global Competitiveness Report (GCR) 2010-2011*.

263 Laporan Hasil Penelitian Infrastruktur Indonesia 2013-2014, Universitas Gajah Mada: Yogyakarta.

sisi, baik dari aspek logistik, pemeriksaan barang, pabean, angkutan truk hingga lapangan penumpukan peti kemas.

Bagi Singapura misalnya, semua kriteria di atas sudah terlampau sejak lama. Otoritas pelabuhan di negeri jiran itu sudah tidak lagi direpotkan oleh *hal-hal kecil* yang bikin pusing kepala. Tak heran bila kecepatan layanan kepelabuhanan di Singapura atau Malaysia selalu menjadi '*benchmark*'.

Kondisi seperti ini, mengisyaratkan kepada pemerintah agar meniru sistem penyusunan perizinan bongkar muat peti kemas di pelabuhan dari negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Pasalnya selama ini, proses bongkar muat di Indonesia memiliki selisih waktu tiga hari lebih lama dari kedua negara tersebut. Bagaimana caranya Singapura (proses bongkar muatnya) bisa satu hari, bagaimana Malaysia bisa 2,2 hari. Kita jangan malu, lalu bagaimana dengan kita (Indonesia)?.

Waktu tunggu (*dwelling time*) kontainer memberi efek domino dalam proses distribusi barang ke masyarakat sehingga menimbulkan kerugian rata-rata 30 persen dari harga barang yang diimpor para pengusaha. *Cost* di lapangan sebesar 30 % dari harga barang dalam proses distribusinya. Mulai dari *dwelling time* hingga tersendatnya distribusi di jalan. Secara keseluruhan pengusaha harus mengeluarkan sebesar itu.

Permasalahan utama di Pelabuhan Tanjung Priok, sudah sejak lama, Tanjung Priok keteter dari segi kecepatan waktu tunggu (*dwelling time*). Data PT Pelindo II (2010) menyebutkan, total waktu pelayanan bongkar-muat di Tanjung Priok mencapai 4.950 jam dengan jumlah barang yang dibongkar dan dimuat sebanyak 1,18 miliar ton.

Di tengah kemampuan peralatan bongkar muat yang terus menurun, trafik arus barang melalui dermaga umum, '*rede transport*',

dermaga untuk kepentingan sendiri (DUKS), pelabuhan khusus dan *'loading point'* justru meningkat 9,83 persen menjadi 117 juta ton, sedangkan arus peti kemas meningkat 18,64 persen menjadi 3,8 juta *box* atau melonjak 19,75 persen menjadi 5,1 juta TEUs (*'twenty-foot equivalent units'*).

Khusus di Tanjung Priok, selama 2010 arus petikemas telah mencapai 4,5 juta TEUs (*'twenty-foot equivalent units'*), dan diperkirakan pada tahun-tahun berikutnya akan terus meningkat rata-rata sebesar 15-20 persen. Selama 2011, arus peti kemas di Pelabuhan Tanjung Priok diproyeksikan mencapai 6 juta TEUs (*'twenty-foot equivalent units'*), setelah sempat menembus angka 5 juta TEUs pada November 2011.

Pantas jika banyak pelaku usaha yang menilai, biaya logistik nasional masih sangat tinggi, rasionya diperkirakan mencapai 25-30 persen dari PDB (Produk Domestik Bruto) nasional. Laporan *Logistic Performance Index Bank Dunia* (2010), menempatkan daya saing logistik Indonesia di posisi 75 dari 155 negara, turun dibandingkan tahun 2007, rangking ke-43 dari 150 negara di dunia.

Turunnya peringkat daya saing logistik Indonesia karena kemampuan komponen-komponen pendukungnya yang terus memburuk. Layanan kepabeuan berada di urutan 72 dunia, sedangkan rangking infrastruktur dan *international shipments* masing-masing berada di posisi ke-69 dan ke-80 dunia.

Untuk komponen kualitas dan kompetensi logistik, Indonesia berada pada rangking 92 dunia, pelayanan *'tracking'* dan *'tracking'* di urutan 80 serta *'timelines'* di urutan 69 dunia. Sebagai negara bahari, Indonesia harusnya mampu menyiapkan pelabuhan yang memadai untuk menghubungkan titik-titik distribusi perdagangan antarpulau maupun antarnegara.

### **3. Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN; 'ASEAN Economic Community'**

ASEAN *Community* merupakan komunitas negara-negara yang bergabung di '*The Association of Southeast Asian Nation*' (ASEAN), yang bekerjasama di beberapa bidang antara lain bidang ekonomi, sosial budaya, dan politik-keamanan. Masyarakat Ekonomi ASEAN ('*ASEAN Economic Community*') merupakan salah satu keputusan Bali Concord II, yang mensyaratkan sebelum 2015 Asia Tenggara akan menjadi '*single market*' dan basis produksi. Artinya, sebelum 2015 semua rintangan perdagangan akan '*diliberalisasi*' dan '*di deregulasi*'. Semua arus perdagangan pada 2015 akan dibebaskan dari bea tarif ('*Free Trade Area*') yang selama ini menjadi penghalang perdagangan dan implementasi proteksionisme.

Berdasarkan survei '*Global Competitiveness Index*' tahun 2012-2013 membuktikan bahwa Indonesia masih lemah daya saingnya dengan negara-negara ASEAN lain. Dalam surveinya, Indonesia menempati peringkat kelima dari delapan negara ASEAN, di bawah Thailand dan setingkat di atas Filipina. Sementara di posisi puncak ada Singapura, disusul dengan Malaysia dan Brunei. Kualitas infrastruktur Indonesia sendiri masih kalah jauh dengan negara ASEAN lainnya. Survei '*The World Economic Forum 2012-2013*', menunjukkan kualitas infrastruktur Indonesia yang menempati peringkat 92 dari 144 negara. Posisi ini jauh di bawah Singapura, Malaysia, Vietnam, bahkan Srilanka. Keadaan itu tentu melemahkan daya saing dan menyebabkan meningkatnya biaya produksi.<sup>264</sup>

Pada bulan Januari 2007, disepakati untuk mempercepat pencapaian '*ASEAN Economic Community*' (AEC) yang semula tahun 2020 menjadi tahun 2015 dan pada tahun yang sama ditandatangani

---

264 *Kompasiana*, 2013.

pula pedoman bagi negara-negara anggota ASEAN untuk mencapai 'ASEAN Economic Community' (AEC) 2015, yaitu 'AEC Blueprint'. Di mana setiap negara-negara anggota ASEAN berkewajiban untuk komitmen dalam 'blueprint' tersebut yang berisi rencana kerja strategis dalam jangka pendek, menengah dan panjang hingga tahun 2015 menuju terbentuknya integrasi ekonomi ASEAN, yaitu menuju 'single market', penciptaan kawasan regional ekonomi berdaya saing tinggi, kawasan pembangunan ekonomi merata, dan menuju integrasi penuh ekonomi global.

Kondisi Pelabuhan Tanjung Priok yang carut-marut membuat sejumlah pihak meragukan pelabuhan Indonesia siap menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Terlebih, akhir-akhir ini Pelabuhan Tanjung Priok, menghadapi berbagai setumpuk permasalahan mengenai *dwelling time*. Penulis sendiri, dalam kondisi seperti ini sangatlah meragukan, bahwa Pelabuhan Tanjung Priok siap menghadapi MEA 31 Desember 2015 (*buku ini sedang dikerjakan tahap akhir*), sebab apa yang terjadi di Pelabuhan Tanjung Priok sungguh mengecewakan. Pelabuhan tidak siap menghadapi MEA. Kita lihat saja, Sumber Daya Manusia (SDM) di pelabuhan yang tidak sesuai harapan.

Untuk menghadapi MEA, PT Pelindo II (Pelabuhan Tanjung Priok) minimal harus memangkas *dwelling time* (DT) menjadi sebesar 4,7 hari. Hal ini merupakan target kumulatif yang menjadi pekerjaan bersama seluruh pihak yang terkait dengan rantai arus barang di pelabuhan termasuk pemilik barang (para pengusaha) itu sendiri. Saat ini *Dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok telah mencapai 5,2 hari dari sebelumnya 6,2 hari. Langkah-langkah yang ditempuh telah sesuai dengan yang digariskan, namun tetap memerlukan upaya yang lebih keras untuk mencapai target.

Upaya '*customs clearance*' hampir mencapai optimal. Semua pihak terkait harus mengupayakan langkah-langkah pada tahap '*pre-clear-*

*ance'* karena kontribusinya masih sangat tinggi. Dalam hal ini DJBC (Direktorat Jenderal Bea dan Cukai) mengambil peran dalam minilab *eksternal stakeholder* untuk ikut bersama-sama instansi terkait lainnya memikirkan alternatif pemecahannya. Dalam proses *dwelling time*, banyak pihak yang terlibat baik dari pihak instansi pemerintah, pengelola pelabuhan, pengusaha tempat penimbunan, sampai dengan pemilik barang itu sendiri.

Sesuai tugas dan fungsi Direktorat Teknis Kepabeanan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-184 / PMK.01 / 2010 dalam kaitannya dengan penanganan *dwelling time*, berperan merumuskan norma dan kebijakan yang dapat membantu mengatasi permasalahan *dwelling time* dalam bentuk produk peraturan atau petunjuk teknis.

Terdapat beberapa kebijakan diterapkan untuk mendorong percepatan proses '*customs clearance*' yakni dengan diterbitkannya PMK No. 175 / PMK.04 / 2014 tentang Penggunaan Dokumen Pelengkap Pabean Dalam Bentuk Data Elektronik dan PMK No. 176 / PMK.04 / 2014 tentang Percepatan Pemeriksaan Pabean Pada KPU BC Tipe A Tanjung Priok. '*Indonesia National Single Window*' (INSW) merupakan kerangka awal sinergi antar Kementerian / Lembaga (K / L) dalam kaitannya dengan prosedur dan pengurusan perijinan tata niaga impor ekspor. Sejak implementasi INSW, kerjasama antar K / L menjadi semakin baik termasuk dalam mengatasi permasalahan *dwelling time*.

Dalam proses '*customs clearance*', untuk kepentingan pemeriksaan pabean, importir wajib menyampaikan *hardcopy* PIB beserta dokumen pelengkap pabean secara manual ke kantor pabean. Penyerahan secara manual tentunya membutuhkan waktu. Untuk memangkas waktu, dengan PMK-175, maka dokumen pelengkap pabean di sampaikan dalam bentuk data elektronik melalui media elektronik.

Sebagai implementasi Peraturan Menteri Keuangan No:175/PMK.04/2014 tanggal 28 Agustus 2014 tentang penggunaan dokumen pelengkap pabean dalam bentuk data elektronik, dan Permenkeu No:176/PMK.04/2014 tanggal 28 Agustus 2014 tentang percepatan pemeriksaan pabean pada KPU Bea dan Cukai Pelabuhan Tanjung Priok maka *support* dokumen ekspor impor seperti *Invoice, Packing List, asuransi dan Bill of Ladding* tidak perlu disampaikan langsung kepada Bea Cukai secara langsung tetapi dengan cara disampaikan melalui media internet. Sehingga penyampaian dokap *online* bisa dilakukan kapanpun dan di manapun sehingga lebih efisien. Tujuan lainnya adalah sebagai upaya untuk kelancaran arus barang '*efisiensi cost logistik*' karena kontak fisik dengan aparat bea cukai semakin bisa diminimalisir. Sesuai dengan amanah dari PP Menkeu tersebut di atas maka penyampaian *dokap online* tidak hanya KPBC Tanjung Priok saja tetapi akan diberlakukan diseluruh Indonesia. Target awal KPU Tanjung Priok menjadi *Pilot Project*.

Dengan diberlakukannya penyerahan *dokap online* ini diharapkan dapat menghemat biaya karena secara teknis tidak perlu lagi mendatangi pendok untuk menyerahkan *hardcopy*, serta dapat menghemat waktu yang selama ini menjadi kendala bagi para pengguna jasa. Ke depan terhadap semua pengiriman dokumen pelengkap pabean tentunya akan dilakukan melalui media elektronik atau *online* secara bertahap sehingga tidak akan lagi terjadi tumpang tindih tugas antara pemeriksa dokumen dengan PFPD (Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen). Selain itu, dengan adanya program dokap *online* akan mengefisensikan SDM (Sumber Daya Manusia) yang ada. Namun satu hal yang perlu ditekankan di sini kalau untuk dokumen lartas saat ini tidak dapat dilakukan melalui dokap *online* dan hanya bisa dilakukan dengan portal NSW ('*National Single Window*'), namun kedepan seiring dengan penyempurnaan program dipastikan akan

dapat juga dilakukan. Juga, Bea dan Cukai Tanjung Priok juga akan mendorong perusahaan importir kategori jalur kuning dan jalur merah untuk bisa menjadi bagian dari program dokap *online*.

Dengan demikian, importir tidak butuh waktu untuk datang ke kantor pabean. Sedangkan PMK-176, mengupayakan percepatan proses pemeriksaan pabean dengan meminta kepada importir untuk menyampaikan *hardcopy* PIB jalur merah dan jalur kuning dalam waktu satu hari dari sebelumnya tiga hari, segera menyiapkan barang untuk diperiksa, dan menyaksikan pemeriksaan fisik. Selain itu, juga diatur optimalisasi penggunaan *Hi-Co Scan* untuk pemeriksaan terhadap barang impor tertentu sehingga pemeriksaan dapat dilakukan lebih cepat.

Dukungan IT (Informasi dan Teknologi) saat ini, baik *hardware* maupun *software*-nya masih belum mencukupi untuk menerapkan proses dokap *online* di sini. Penulis, yakin jika IT kita sudah berjalan dengan baik, maka target nasional 4,7 hari itu akan tercapai, bahkan bisa terlampaui. YOR (*'yard occupancy ratio'*) di sini masih tergolong rendah dibawah 50 %. Menurut penulis, *dwelling time* masih dipengaruhi oleh infrastruktur di luar pelabuhan.

#### **4. Konsep Hukum Akomodatif untuk Mewujudkan Usaha Kepelabuhanan Nasional yang Sinergi**

Berdaskan amanat Undang-Undang Dasar, bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum dan bukan Negara kekuasaan, hal ini termuat dalam konstitusi Negara Undang-undang Dasar 1945 bagian penjelasan yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*'Rechstaat'*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*'Machtstaat'*).

Para pendiri bangsa Indonesia telah merumuskan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

“Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka”.

Jika diperhatikan rumusan tersebut mengandung pengakuan atas dua unsur pokok yaitu, Hukum dan Kekuasaan. Kedua unsur ini dalam penyelenggaraan negara tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena di dalam kenyataan, hukum tidak dapat ditegakkan tanpa ada kekuasaan, sebaliknya kekuasaan tanpa hukum dapat melenceng ke arah negara *totaliter* atau *otokrasi* dan *anarkhis* yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan RI (Republik Indonesia).

Kalau kita bicara tentang pemerintahan, perlu disadari bahwa pemerintahan adalah salah satu dari tiga unsur dari “Negara” di samping rakyat dan wilayah tertentu. Negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan. Kekuasaan sifatnya netral dan akan menjadi positif atau negatif banyak tergantung kepada orang atau rezim yang memegang kekuasaan itu.

Oleh sebab itu **Lord Acton**<sup>265</sup> seorang sejarawan Inggris telah mengucapkan kata-kata termasyurnya *‘The power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely’*. Artinya, Kekuasaan itu cenderung ke korupsi, Kekuasaan itu mutlak mengakibatkan korupsi mutlak pula. Dalam konteks ini kita jumpai suatu ungkapan klasik yang mengandung ajaran bijak: *“Politeae legibus non leges politiis adoptandae”* atau *“Politics are to be adopted to the laws”, and not the laws to politics*”. Artinya jika kita ingin memiliki pemerintahan yang baik, maka politik wajib tunduk kepada hukum, bukan sebaliknya hukum harus tunduk pada politik.

---

265 John Emerich Edward Dalberg Acton, 1834-1902. Dikutip dari: Andi Hamzah, *Korupsi Dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*, Akademi Presido: Jakarta, 1984, hlm. 3-4.

Bila ini yang diterapkan maka yang ada di dalamnya hanyalah negara kekuasaan.

Berdasarkan konsepsi tersebut maka segala sendi kehidupan negara harus didasarkan pada hukum. Menurut pandangan **Max Weber**, hukum adalah suatu tatanan yang bersifat memaksa. Dikatakan demikian karena tegaknya tatanan hukum itu berbeda dengan tatanan dan norma sosial lain yang bukan hukum (*'extra legal'*), karena tatanan hukum ditopang sepenuhnya oleh kekuasaan pemaksa yang dimiliki Negara.<sup>266</sup>

Perspektif yang lain menyatakan bahwa hukum diartikan sebagai kaedah, atau norma. Kaedah atau norma, merupakan patokan atau pedoman mengenai perilaku manusia yang pantas. Atas dasar ruang lingkungannya, biasanya dibedakan antara kaedah yang mengatur kepentingan pribadi, dengan kaedah yang mengatur kepentingan antar pribadi. Kaedah hukum tergolong pada kaedah yang mengatur kepentingan-kepentingan antar pribadi. Selain itu maka hukum juga diartikan sebagai tata hukum, tata hukum tersebut adalah hukum positif.<sup>267</sup>

Hukum kadang-kadang juga diartikan sebagai keputusan dari pejabat, misalnya keputusan hakim merupakan hukum. Sejalan dengan ini maka hukum mungkin diartikan sebagai petugas, misalnya polisi yang menurut anggapan orang-orang tertentu adalah hukum.<sup>268</sup>

Selain itu hukum dapat diartikan sebagai proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum serta hubungan fungsional antara Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Hukum dapat juga diartikan

---

266 Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2004, hlm. 4-6.

267 Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press: Jakarta, 1986, hlm. 23-26.

268 *Ibid*, hlm. 44-45.

sebagai keputusan pejabat, seperti keputusan menteri, serta keputusan kepala daerah.<sup>269</sup>

Terkait dengan Usaha Kepelabuhanan, yang memayungi kepada kegiatan ini adalah semuanya berinduk kepada Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, yang di laksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Walaupun secara substansial isi dari PP tersebut, merupakan turunan dari UUNo. 17 Tahun 2008. Menindaklanjuti payung hukum di Pelabuhan, Pemerintah bersama lembaga legislatif seyogianya harus memikirkan kembali payung hukum yang lebih komprehensif untuk pelabuhan.

Perangkat aturan tersebut dinilai masih belum memprioritaskan pengelolaan pelabuhan secara benar dan komprehensif, yang mampu memberikan manfaat dan keuntungan bagi kontribusi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam bentuk deviden

Undang Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, memberikan fondasi untuk reformasi sistem pelabuhan di Indonesia yang komprehensif. Yang mencolok, Undang-Undang pelayaran tersebut menghapus monopoli pemerintah atas sektor pelabuhan dan membuka kesempatan bagi partisipasi sektor swasta. Hal ini dapat mengarah pada masuknya persaingan yang sangat diperlukan di sektor pelabuhan, menimbulkan tekanan untuk menurunkan harga-harga, dan secara umum meningkatkan pelayanan pelabuhan. Meskipun ada optimisme yang terjaga sehubungan dengan undang-undang baru tersebut, para investor sekarang harus menghadapi kekosongan kebijakan seraya menunggu perkembangan pelaksanaan peraturan dan lembaga pendukung.

Merujuk kepada teori Politik Hukum sebelumnya, politik hukum pada intinya adalah kebijaksanaan (*'legal policy'*) yang dilaksanakan

---

269 Abdul Kadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 30-31.

oleh pemerintahan secara nasional. Terkait dengan politik hukum yang terdapat di dalam UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, khususnya terkait dengan Usaha Kepelabuhanan Nasional, itu tertrtuang di dalam: Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

- a. Pasal 78: Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman dan tata cara penetapan Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pasal 89: Ketentuan lebih lanjut mengenai Otoritas Pelabuhan dan Unit Penyelenggara Pelabuhan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- c. Pasal 95: Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Usaha Pelabuhan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- d. Pasal 99: Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- e. Pasal 108: Ketentuan lebih lanjut mengenai terminal khusus dan perubahan status terminal khusus diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- f. Pasal 112:
  - Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 111 ayat (4), dapat dikenakan sanksi administratif berupa denda administratif.
  - Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan prosedur pengenaan sanksi administratif serta besarnya denda administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- g. Pasal 113: Ketentuan lebih lanjut mengenai pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- h. Pasal 210:
  - Untuk melaksanakan fungsi keselamatan dan keamanan pelayaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 207 ayat (1) dibentuk kelembagaan Syahbandar.
  - Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan kelembagaan Syahbandar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam ketentuan Menimbang PP 61 Tahun 2008, bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Kepelabuhanan.

Pengertian Pelabuhan sebagaimana di maksud dalam PP No. 61 Tahun 2009, adalah:

*Tempat yang terdiri atas daratan dan/atau perairan dengan batas batas tertentu sebagai tempat kegiatan pemerintahan dan kegiatan perusahaan yang dipergunakan sebagai tempat kapal bersandar, naik turun penumpang, dan/atau bongkar muat barang, berupa terminal dan tempat berlabuh kapal yang dilengkapi dengan fasilitas keselamatan dan keamanan pelayaran dan kegiatan penunjang pelabuhan serta sebagai tempat perpindahan intra dan antarmoda transportasi.*

Sementara pengertian Kepelabuhanan adalah;

*Segala sesuatu yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan, dan ketertiban*

*arus lalu lintas kapal, penumpang dan / atau barang, keselamatan dan keamanan berlayar, tempat perpindahan intra dan/atau antarmoda serta mendorong perekonomian nasional dan daerah dengan tetap memperhatikan tata ruang wilayah.*

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkuat ketahanan nasional. Pembinaan pelabuhan yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Aspek pengaturan mencakup perumusan dan penentuan kebijakan umum maupun teknis operasional. Aspek pengendalian mencakup pemberian pengarah bimbingan dalam pembangunan dan pengoperasian pelabuhan.

Pembinaan kepelabuhanan dilakukan dalam satu kesatuan Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang ditujukan untuk mewujudkan kelancaran, ketertiban, keamanan dan keselamatan pelayaran dalam pelayanan jasa kepelabuhanan, menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha, mendorong *profesionalisme* pelaku ekonomi di pelabuhan, mengakomodasi teknologi angkutan, serta meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing dengan tetap mengutamakan pelayanan kepentingan umum.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara *proporsional* di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Untuk kepentingan tersebut di atas maka dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009, diatur mengenai Rencana Induk Pelabuhan Nasional, penetapan lokasi, rencana induk pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, perizinan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan atau terminal, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, penarifan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan sistem informasi pelabuhan.

Kebijakan Pemerintah dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan sebagai produk *regulasi* turunan dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Dengan PP tersebut, maka pengelolaan lahan pelabuhan seperti gedung dan sewa lahan tidak lagi dikelola Pelindo I-IV, tetapi diambil alih oleh Otoritas Pelabuhan dan Syahbandar. Badan baru ini juga akan mengelola pemanduan kapal keluar masuk pelabuhan, karena sudah menyangkut keselamatan pelayaran.

Aset yang menjadi tanggung jawab pemerintah diserahkan kepada Otoritas Pelabuhan, sedangkan Pelindo hanya bertindak sebagai *operator*. Sesuai UU No.17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, para pihak diberikan tenggang waktu dua tahun untuk masa peralihannya dan satu tahun buat sosialisasi.

Otoritas Pelabuhan bertugas mengelola lahan untuk kepentingan operator dan publik. Hal itu terdapat dalam Pasal 83 UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang menugaskan Otoritas pelabuhan menyediakan lahan daratan, lahan penahan gelombang, kolam pelabuhan, alur pelayaran, jalan dan sarana bantu navigasi pelayaran. Selain itu, juga bertugas menjamin keamanan serta ketertiban pelabuhan.

Tugas lain yang diemban, di antaranya, menyusun rencana induk pelabuhan, serta daerah lingkungan kerja dan daerah lingkungan

kepentingan pelabuhan. Kemudian, mengusulkan tarif untuk ditetapkan menteri atas penggunaan perairan dan atau daratan dan fasilitas pelabuhan yang disediakan pemerintah dan menjamin kelancaran arus barang.

Di lingkungan maritim, lingkup tugas dan tanggung jawabnya, Otoritas Pelabuhan Indonesia dikategorikan sebagai "*landlord port*". Sistem itu memberikan ruang bagi kompetisi pelayanan antar terminal di suatu pelabuhan atau multi terminal operator dan antar pelabuhan. Politik hukum tersebut, orientasi perhatian utama tertuju pada:

1. Komposisi, orientasi, dan kapasitas keuangan/teknis dari Otoritas Pelabuhan yang direncanakan;
2. Pembatasan yang mungkin ada dalam rencana induk pelabuhan baik di tingkat nasional maupun untuk masing-masing pelabuhan;
3. Tingkat otonomi penetapan harga dari operator-operator terminal.
4. Kemampuan pelabuhan-pelabuhan swasta untuk mengubah statusnya menjadi pelabuhan umum komersial untuk bersaing dengan BUMN yang berwenang saat ini.

Inovasi utama undang-undang baru tersebut adalah pengembangan Otoritas Pelabuhan untuk mengawasi dan mengelola operasi dagang dalam setiap pelabuhan. Tanggung-jawab utama mereka adalah untuk mengatur, memberi harga dan mengawasi akses ke prasarana dan layanan pelabuhan dasar termasuk daratan dan perairan pelabuhan, alat-alat navigasi, kepanduan (*'pilotage'*), pemecah ombak, tempat pelabuhan, jalur laut (pengerukan) dan jaringan jalan pelabuhan.

Selain itu, Otoritas Pelabuhan (OP) juga akan bertanggung jawab untuk mengembangkan dan menerapkan rencana induk pelabuhan

(termasuk menentukan daerah kendali darat dan laut) sekaligus menjamin ketertiban, keamanan dan kelestarian lingkungan pelabuhan. Operator Pelabuhan (OP), di sisi lain, dapat berpartisipasi dalam menyediakan antara lain penanganan kargo, sarana penumpang, layanan tambat, pengisian bahan bakar dan persediaan air, penarikan kapal sekaligus penyimpanan dan bangunan di atas pelabuhan lainnya. Hal tersebut merupakan cara yang umum untuk pembagian tanggung jawab di seluruh sektor publik dan swasta dalam lingkungan sistem pelabuhan sewa / 'landlord port'.<sup>270</sup>

Meskipun biasanya terdapat perbedaan dalam pengaturan tersebut di seluruh pelabuhan dan negara, aturan umumnya adalah bahwa apabila terdapat pertimbangan tentang kepentingan umum atau monopoli alamiah, fungsi-fungsi tersebut sebaiknya dijalankan oleh pemerintah. Dalam hal ini, otoritas pelabuhan Indonesia tidak mendapat pengecualian dan memiliki peranan dan fungsi yang sama dengan Otoritas Pelabuhan (OP) di manapun. Namun demikian, persoalan yang perlu mendapatkan perhatian yang sangat besar adalah apakah otoritas pelabuhan Indonesia akan memiliki kapasitas teknis dan finansial yang diperlukan untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara efektif. Secara teknis, perhatian akan difokuskan pada persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang bahwa hanya Pegawai Negeri (PN) yang dapat menjabat sebagai staf dalam otoritas pelabuhan.

Hal tersebut, merupakan suatu peninggalan terhadap praktik yang baru saja diterapkan, yaitu pembentukan badan-badan pengatur dan pengawas pemerintah (serta instansi pemerintah lainnya yang menyediakan layanan-layanan utama), dengan status yang dikenal sebagai Badan Layanan Umum (BLU), suatu jenis badan hukum pemerintah

---

270 *Bank Pembangunan Asia* 2000, *Bank Dunia* 2001.

dengan '*fleksibilitas*' yang jauh lebih besar untuk merekrut staf profesional. Dengan mengizinkan Otoritas Pelabuhan (OP) untuk menggunakan status BLU akan memungkinkan perekrutan dengan upah yang lebih tinggi untuk staf yang memiliki rangkaian keahlian yang lebih beragam, seperti pensiunan pengusaha.

Kembali kepada pokok persoalan kita mengenai Usaha Kepelabuhanan, di sisi lain, industri pelabuhan yang selama ini dikelola Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo), baik Pelindo I (Medan), Pelindo II (Tanjung Priok), Pelindo III (Surabaya) dan Pelindo IV (Makasar), dinilai belum memberikan '*Community Development*' atau dengan sebutan program bina mitra lingkungan secara *proporsional*.

'*Community development*' tersebut kebanyakan diberikan pada kru-kru pelabuhan atau kalangan tertentu yang dekat dengan kekuasaan saja. Padahal hingga saat ini banyak sekali usaha kecil masyarakat disekitar Pelabuhan yang memerlukan pinjaman lunak dari BUMN Pelindo.

Di sisi lain, 'basah'-nya bisnis pelabuhan yang mencapai angka miliaran rupiah per harinya, dengan diwarnai berbagai macam pungutan tidak legal, di sana-sini tersebut menggelitik pemerintah daerah untuk ikut mengelola pelabuhan yang ada di wilayahnya.

Di samping persoalan-persoalan di atas, selama ini ada ketidakjelasan dalam pengaturan pelabuhan, bahkan disinyalir tumpang tindih, sehingga menjadikan kewenangan instansi yang terlibat di pelabuhan berjalan masing-masing. Tak pelak, kondisi yang satu ini, menjadi penyebab mengapa Pelabuhan Indonesia hingga saat ini, kalah bersaing dengan pelabuhan di Negara tetangga kawasan ASEAN seperti Malaysia, Singapura dan Thailand. Bahkan, parahnya tarif pelabuhan Indonesia termahal di dunia.

Berbagai fenomena persoalan di atas, nampaknya menjadi alasan munculnya wacana agar ada pemisahan pengaturan pelabuhan dari Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, seperti yang berlangsung selama ini. Sebagai pelaksa aturan ini adalah, Pemerintah mengeluarkan PP Nomor. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan.

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh Negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkuat ketahanan nasional.<sup>271</sup> Pembinaan pelabuhan yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi: *aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan.*<sup>272</sup>

1. Aspek pengaturan mencakup perumusan dan penentuan kebijakan umum maupun teknis operasional;
2. Aspek pengendalian mencakup pemberian pengarahan bimbingan dalam pembangunan dan pengoperasian pelabuhan;
3. Aspek pengawasan dilakukan terhadap penyelenggaraan kepelabuhanan.

Kegiatan pemerintahan di pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a PP No. 61 Tahun 2009<sup>273</sup> paling sedikit meliputi fungsi:

1. Pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan; dan
2. Keselamatan dan keamanan pelayaran.

---

271 Penjelasan Umum PP No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan.

272 *Ibid.*

273 *Ibid.*

Fungsi *pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan* kegiatan kepelabuhanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) huruf a<sup>274</sup> dilaksanakan oleh penyelenggara pelabuhan.

Pembinaan kepelabuhanan dilakukan dalam satu kesatuan Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang ditujukan untuk mewujudkan *kelancaran, ketertiban, keamanan dan keselamatan pelayaran* dalam pelayanan jasa kepelabuhanan, menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha, mendorong *profesionalisme* pelaku ekonomi di pelabuhan, mengakomodasi teknologi angkutan, serta meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing dengan tetap mengutamakan pelayanan kepentingan umum.

Dengan ditetapkannya Undang Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara *fungsi regulator* dan *operator* serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Eksistensi dari Undang-undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, tersebut merupakan babak baru bagi *transformasi* Pelabuhan Indonesia, terutama dalam hal memisahkan fungsi '*regulator*' dan '*operator*' bagi pelabuhan Indonesia, demikian juga semangat untuk membuka peluang bagi swasta di sektor kepelabuhanan. Mengacu pada Pasal 344 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, bahwa: Badan Usaha Pelabuhan (BUP) dan secara otomatis bertindak sebagai operator pada fasilitas terminal yang sudah dikelola selama ini, sehingga kegiatan bongkar muat barang pada terminal dilaksanakan oleh PT Pelabuhan Indonesia.

---

274 *Ibid.*

Dalam Pasal itu juga dijelaskan bahwa masa transisi Undang-Undang tentang Pelayaran adalah 3 (Tiga) tahun. Oleh karena itu, maka sejak 7 Mei 2011, PT Pelabuhan Indonesia harus sudah beroperasi sebagai Terminal *Operator*. Sejalan dengan undang-undang tentang pelayaran, maka berdasarkan SK Menteri Perhubungan No. KP.88 Tahun 2011 tanggal 14 Februari 2011 tentang pemberian usaha kepada PT.Pelabuhan Indonesia II sebagai Badan Usaha Pelabuhan. Pelaksanakan operasional di Terminal, PT Pelabuhan Indonesia II sesuai dengan inti dari Undang Undang No.17 Tahun 2008 diharuskan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada BUMN, BUMD, Badan Usaha Pelabuhan milik perseorangan dan swasta untuk melakukan pengusahaan di pelabuhan.

Undang-Undang tersebut juga memberi peluang sangat terbuka bagi pelaku usaha untuk bersama-sama membangun pelabuhan yang terjaga eksistensi, produktivitas serta kualitas layanan jasanya. Artinya, setiap pelaku usaha sesuai dengan peran, fungsi dan bidang usahanya memiliki kesempatan yang sama untuk melakukan usaha di pelabuhan, sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Babak baru transformasi pelabuhan Indonesia juga didasari oleh semangat, khususnya dalam menekan biaya tinggi di pelabuhan serta memperlancar rantai logistik nasional dengan meniadakan monopoli. Untuk itu, tanggung jawab besar bagi PT. Pelabuhan Indonesia (Persero) untuk mewujudkan yang menjadi harapan besar dari produk peraturan yang ada.

Konsekuensi dari keberadaan peraturan baru dan realitas kegiatan pelayaran yang ada hari ini, menjadi tantangan tersendiri dan harus mampu diselesaikan oleh PT. Pelabuhan Indonesia. Diantara pekerjaan besar tersebut adalah:<sup>275</sup>

---

275 Harjoni Desky, *Babak Baru Kemajuan Pelabuhan Indonesia*, Makalah, Kamis, 21 Pebruari 2013 05:14.

1. Masih rendahnya produktivitas bongkar muat barang di pelabuhan yang disebabkan antara lain: Kurangnya infrastruktur, pemeliharaan alur pelayaran dan alat-alat keselamatan pelayaran, terutama sejak terjadi likuidasi terhadap fungsi dan peran Kantor Wilayah Departemen Perhubungan.
2. Rendahnya investasi sektor industri yang mampu mendorong *hinterland* menjadi daerah pendukung kinerja pelabuhan pada sebagian besar wilayah pelabuhan Indonesia, yang mengakibatkan masih tingginya ongkos angkutan ke pelabuhan bongkar.
3. Masih jeleknya kondisi infrastruktur jalan dan jembatan yang menjadi penyebab tingginya biaya angkutan darat dari daerah penghasil komoditi unggulan kepelabuhan.
4. Belum jelasnya pelaksanaan kebijakan '*road map*' angkutan multi moda, yang mengakibatkan tingginya beban yang harus ditanggung oleh moda angkutan jalan raya, dengan dampak mahal biaya pemeliharaan jalan dan jembatan, sementara itu kontribusi angkutan cepat dan massal untuk memanfaatkan moda angkutan kereta api masih belum signifikan.
5. Dan bila diamati '*inefisiensi*' logistik pengangkutan laut, disebabkan dua hal utama. *Pertama*, *inefisiensi* di pelabuhan yang telah berlangsung puluhan tahun. *Kedua*, *inefisiensi* di pelayaran, yang juga telah berlangsung puluhan tahun tanpa pendampingan signifikan dari pemerintah.

Namun apabila kita cermati secara kritis terintegratif, bahwasannya keberadaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, sebagai landasan hukum Kegiatan Pengusahaan di Pelabuhan, yang lebih jelasnya terdapat dalam Pasal 344, yang menjelaskan sebagai berikut:

1. Pada saat Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah, pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan pelabuhan tetap menyelenggarakan kegiatan perusahaan di pelabuhan berdasarkan Undang-Undang ini.
2. Dalam waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini berlaku, kegiatan usaha pelabuhan yang dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disesuaikan dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
3. Kegiatan perusahaan di pelabuhan yang telah diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara tetap diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dimaksud.

Pasal 344 di atas, kecenderungan bermuatan pasal karet, yang dalam pelaksanaannya mengundang hal sebagai berikut:

1. Kecenderungan BUP (Badan Usaha Pelabuhan) baru yang berkarakteristik PBM mengakibatkan sulitnya pengembangan fasilitas baru;
2. Wilayah eksis Pelindo menjadi sasaran *perebutan*;
3. Pelimpahan aset yang tidak mudah;
4. Konflik yang tak terkendali dapat mengakibatkan terhambatnya arus barang.

Penulis berpandangan bahwa penerapan UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran terhadap perusahaan di Pelabuhan, sudah tidak efektif bahkan bisa dikatakan sudah tertinggal dengan kemajuan yang ada di Pelabuhan itu sendiri. Tentunya, kondisi ini banyak menimbulkan konflik di lapangan. Kita lihat saja, seluruh regulasi sektor kepelabuhanan, praktis bertolak belakang dengan keberadaan Undang-

Undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, khususnya Pasal 344 ayat 1 2 dan 3 yang mempertahankan eksistensi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Untuk kepentingan tersebut di atas maka dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan, diatur mengenai Rencana Induk Pelabuhan Nasional (RIPN), penetapan lokasi, rencana induk pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, perizinan pembangunan dan pengoperasian pelabuhan atau terminal, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, penerbitan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri dan sistem informasi pelabuhan.

Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan, secara substansial merupakan turunan dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran. Maka, hal ini sangatlah tidak efektif, hanya sekedar memindahkan saja dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP).

Untuk kepentingan tersebut, agar bisa mengakomodir berbagai masalah serta kepentingan yang terdapat di Pelabuhan, penulis memiliki pandangan agar pengaturan pelabuhan, diatur secara khusus melalui Undang-Undang tersendiri, tidak digabungkan dengan UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, sebagaimana berlaku selama ini.

Pengaturan bersama dalam Undang-Undang Pelayaran ini terlalu luas dan tidak fokus, banyak pasal abu-abu yang tidak secara tegas mengatur bagaimana pengelolaan pelabuhan di Indonesia seperti Pelindo I-IV. Di sisi lain, industri pelabuhan yang selama ini dikelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT (Persero) Pelabuhan Indonesia (Pelindo), baik Pelindo I (Medan), Pelindo II (Tanjung Priok), Pelindo III (Surabaya) dan Pelindo IV (Makasar), dinilai belum memberikan 'Com-

*munity Development*' atau pemberdayaan sosial masyarakat di sekitarnya.

Kita lihat saja, Negara tetangga Singapura, bagaimana usaha mereka untuk membesarkan potensi kelautan meskipun terbatas wilayahnya, sehingga mereka termasuk salah satu Negara di Asia yang sudah diperhitungkan tingkat ekonominya. Salah satu penyokong pendapatan di Singapura adalah sektor pelabuhan. Malah di Negeri ini sering disebut dengan Negara Pelabuhan. Mereka tempat transit perdagangan dunia.

Pemikiran penulis di atas, didasarkan kepada;

1. Aspek pelayaran sangat terikat dengan konvensi-konvensi internasional, semacam UNCLOS (*United Nation Convention Law of The Sea*) (Konvensi PBB tentang Hukum Laut). Sementara itu, aspek Pelabuhan lebih banyak ke aspek teknis dan merupakan wewenang kenegaraan. Jadi masing-masing aspek cenderung memiliki kekhasan tersendiri, sehingga RUU (Rancangan Undang-Undang) yang dibuat pun harus mengacu ketentuan tersebut;
2. Apabila Pelabuhan dikontrol pemerintah, maka beberapa asas yang tercantum dalam UU Pelayaran menjadi tidak relevan dengan pelayaran. Misalnya, kita lihat saja asas usaha bersama dan kekeluargaan yang *notabene* tidak relevan dengan semangat industri pelayaran yang mengutamakan *profit* (keuntungan).

Selain itu juga, pengaturan tentang pelabuhan dalam Undang-Undang Pelayaran, belum maksimal dan tidak lengkap, terutama berkenaan dengan pengelolaan industri pelabuhan. Artinya, pengaturan pelabuhan melalui UU pelayaran tidak *proporsional*. Sehingga, memunculnya berbagai persoalan seperti daerah yang bersikeras mengelola pelabuhan yang ada di wilayahnya.

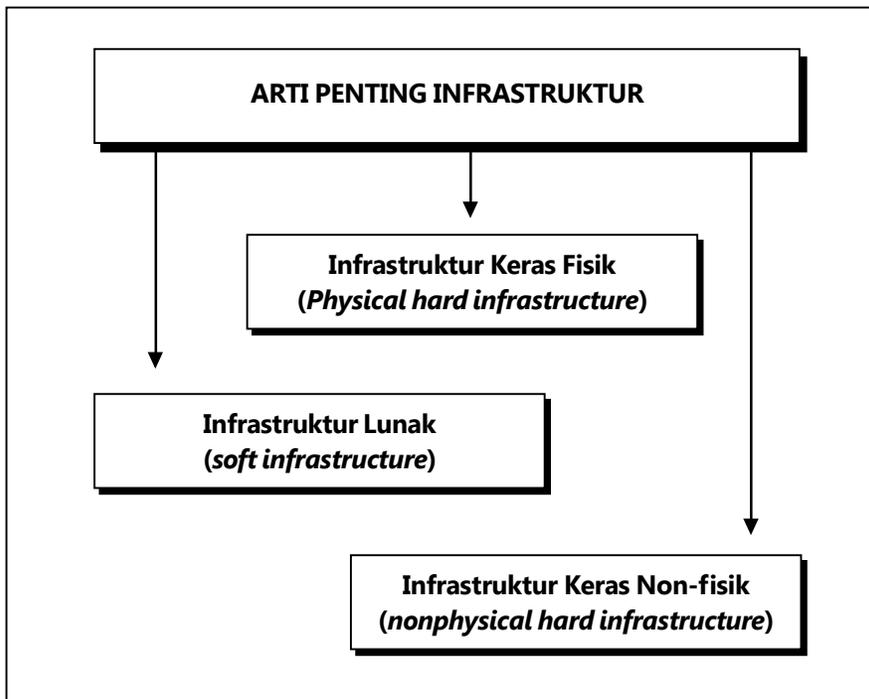
Polemik wewenang hak pengelolaan pelabuhan di daerah menjadi '*bom waktu*' yang akan segera meledak. Pasalnya, banyak daerah hanya jadi penonton saja dengan keberadaan pelabuhan yang seharusnya menjadi pemasukan pendapatan kas daerah. Bahwa inti persoalan direduksi menjadi konflik kepentingan. Artinya, yang dipermasalahkan hanyalah "siapa yang berhak untuk mengelola pelabuhan", dan bukan pada pertanyaan tentang "siapa yang lebih mampu mengelola pelabuhan demi kemajuan pembangunan dan pelayanan umum di daerah" atau "mekanisme apa yang paling efektif untuk mengelola pelabuhan itu".

Kondisi ini secara tidak langsung membenarkan anggapan bahwa pangkal dari seluruh sengketa antara Pusat dengan Daerah, tidak lebih dari sekedar rebutan "rejek" belaka. Padahal, manajemen pemerintahan yang ideal adalah sebuah proses yang mengkompromikan antara kepentingan demokratisasi dan pemberdayaan disatu sisi, dengan kepentingan efisiensi disisi lain. Artinya, *desentralisasi* luas wajib didukung sepanjang mampu menghadirkan sosok Pemda (Pemerintahan Daerah) yang lebih efektif dalam bekerja dan lebih prima dalam kinerja. Dalam hal kapasitas Pemda belum memadai, maka keberadaan aparat propinsi maupun pusat, sesungguhnya adalah sesuatu yang logis.

Dalam konteks pengelolaan pelabuhan, tidak menjadi soal siapapun yang memegang peran '*regulator*' ataupun '*operator*', asalkan dapat menghasilkan keuntungan bersama ('*mutual benefit*'). Moda kerjasama yang layak dikembangkan disini adalah pemilikan saham PT Pelindo secara bersama-sama. Sebagai pemegang saham, daerah akan memiliki kontrol dan akses pengambilan keputusan strategis yang berhubungan dengan pelabuhan tersebut sebesar nilai saham yang ditanamkan, tanpa keharusan mengelola pelabuhan itu sendiri.

Pemikiran penulis untuk merancang konsep hukum ini, sifatnya harus '*akomodatif*' dan '*progresif*'. Tentunya bentuk dari konsep hukum

tersebut, dituangkan ke dalam sebuah undang-undang sebagai pengaturan tersendiri untuk Pelabuhan. Secara *akomodatif*, Hukum tentang Kepelabuhanan, senantiasa berurusan dengan *infrastruktur* yang meliputi tiga (3) elemen dasar, yaitu bersifat: *lunak*, *non-fisik*, dan *fisik*.<sup>276</sup>



Menurut penulis, *infrastruktur* yang bersifat lunak merupakan elemen dasar yang utama dan terpenting, karena bersifat '*fundamental characteristics*', berupa nilai-nilai (etos kerja, norma, etika bisnis, '*fairness*', dan kesetaraan). Infrastruktur jenis ini, biasa pula disebut kerangka '*institutional*' atau kelembagaan yang meliputi berbagai nilai (termasuk etos kerja), norma (khususnya yang telah dikembangkan dan

---

276 Faisal Basri & Haris Munandar, *Lanskap Ekonomi Indonesia*, 2009, hlm. 128.

dikodifikasikan menjadi peraturan hukum dan perundang-undangan), serta kualitas pelayanan umum yang disediakan oleh berbagai pihak terkait, khususnya pemerintah .

Terkait dengan kepelabuhanan, maka, *infrastruktur* yang bersifat lunak merupakan pijakan bagi infrastruktur pelabuhan, baik yang bersifat *non-fisik* maupun fisik. *Mindset*, konsep, keyakinan, visi, misi, dan komitmen terhadap infrastruktur pelabuhan yang bersifat lunak, menjadi kerangka dan dasar berpikir, sikap, perilaku, tindakan, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penetapan, implementasi, dan evaluasi atas strategi, kebijakan, program, sasaran, target, kinerja, dan parameter-parameter tertentu (*obyektif, fair*), sebagaimana menjadi Cita Hukum (UU) Kepelabuhanan yang mencakup nilai-nilai filosofis, sosiologis, yuridis, dan politis. Maka dengan demikian, efisiensi dan efektivitas (UU) Kepelabuhanan dapat *mereduksi/meminimalisir* regulasi-regulasi bernuansa Pelabuhan/terkait lainnya yang *kontra-produktif* karena *bias implemented* dan saling *overlapping*.

Selain hukum kepelabuhanan harus *akomodatif*, juga bersifat progresif. Ide hukum progresif dalam penulisan buku ini, penulis kutip dari **Satjipto Rahardjo**,<sup>277</sup> yang mengemukakan sebagai berikut:

1. *'Hukum progresif itu untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum'*. Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupan berhukumnya. Hukum sekedar alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah

---

277 Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007. Lihat pula: Shidarta, *Posisi Pemikiran Hukum Progresif Dalam Konfigurasi Aliran-Aliran Filsafat Hukum: Sebuah Diagnosis Awal*, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif – Urgensi dan Kritik, Epistema Institute dan HuMA, Jakarta, 2011, hlm. 55-58.

yang ditinjau serta diperbaiki bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum;

2. '*Hukum progresif harus pro-rakyat dan pro-keadilan*'. Hukum harus berpihak kepada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan jika ternyata teks itu mencederai rasa keadilan rakyat;
3. '*Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan*';
4. *Hukum progresif selalu dalam proses menjadi ('law as a process, law in the making')*. Hukum bukan institusi yang *final* melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Tetapi terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Setiap putusan bersifat 'terminal' menuju kepada putusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam (*laten*). Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum Negara. Maka sebaiknya memang hukum itu dibiarkan mengalir saja.

Secara normatif dan empiris, evaluasi dan alternatif upaya solusi atas kompleksitas permasalahan Kepelabuhanan melalui pembentukan UU secara khusus yang mengatur tentang Kepelabuhanan, serta penegakan hukum (*'law enforcement'*) merupakan *stereotip* yang telah menjadi referensi klasik.

Berbicara mengenai penegakan hukum, maka tentu ada yang menegakkan hukum, yaitu penegak hukum. Secara sosiologis setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Hal ini akan diuraikan kemudian pada saat menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum.

Masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya yaitu:

1. Faktor hukumnya sendiri;

Yang dalam hal ini hanya terbatas pada undang-undang: Faktor hukumnya sendiri yang harus menjadi persyaratan utama adalah mempunyai cukup kejelasan makna dan arti ketentuan, tidak adanya kekosongan karena belum ada peraturan pelaksanaannya, peraturan tersebut sinkron secara vertikal dan horizontal sehingga mengurangi luasnya interpretasi petugas hukum;

2. Faktor penegak hukum:

Secara sosiologis, antara hukum dan pelaksana hukum merupakan dua hal yang berbeda hukum termasuk perundang-undangan dan berbagai azas hukum yang mendasarinya merupakan suatu yang abstrak, sebaliknya peningkatan hukum termasuk bekerjanya Pengadilan merupakan suatu yang konkret. Penghubung antara yang abstrak dan konkret itu dalam penegakan hukum adalah penegak hukum, utamanya para hakim di Pengadilan.

Secara sosiologis setiap penegak hukum mempunyai kedudukan dan peranan. Kedudukan merupakan posisi tertentu dalam struktur kemasyarakatan yang mungkin tinggi, sedang atau rendah. Kedudukan tersebut merupakan suatu wadah yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan. Oleh karena itu maka seseorang mempunyai kedudukan tertentu lazimnya dinamakan pemegang peranan. Suatu

hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Suatu peranan berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain atau dengan beberapa pihak. Peranan tersebut dapat berupa peranan yang ideal, peranan yang seharusnya dan peranan yang aktual. Peranan yang seharusnya dari penegak hukum tertentu, telah dirumuskan dalam undang-undang. Di samping itu didalam undang-undang tersebut juga dirumuskan perihal peran ideal.

Lalu selanjutnya, lebih dari itu ke depan diperlukan kepatuhan hukum sebagai '*entry point*' (*'smoothly*') dalam Era Pembangunan Konstruksi Dan Pembentukan Politik Hukum (UU) Kepelabuhanan, dengan Kualitas Dan Cita Rasa Integritas Dan Integrasi Infrastruktur Dan Suprastruktur Politik berdasarkan Supremasi Hukum (*'Rule of Law*') yang mengintegrasikan (secara koordinatif) berbagai kepentingan *stakeholder*.

*Progresivitas regulasi* (UU) Kepelabuhanan dalam perkembangannya sebagai suatu sintesa diperlukan progresivitas hukum. di bidang Hukum (UU) Kepelabuhanan, sehingga dapat mengakomodir kebutuhan lingkungan (industri, iptek, market, lembaga, regulasi, dan Otoritas Pelabuhan), terutama dalam perkembangan/kemajuan bisnis Kepelabuhanan. Progresivitas hukum berorientasi pada pemenuhan tujuan/fungsi hukum itu sendiri: *ketertiban, kepastian, dan keadilan*.

## **5. Konsep Hukum Usaha Pengelolaan Kepelabuhanan Nasional Berdasarkan Filsafat Pancasila**

Pancasila sering digolongkan ke dalam *ideologi tengah* di antara dua ideologi besar dunia yang paling berpengaruh, yakni '*komunisme*' dan '*kapitalisme*'. Pancasila tidak berpaham '*individualisme*' dan tidak berpaham '*kolektivisme*'. Bahkan bukan berpaham '*teokrasi*' dan bukan berpaham '*sekuler*'.

Posisi Pancasila inilah yang sinergi dalam mengaktualisasi nilai-nilainya ke dalam kehidupan praksis berbangsa dan bernegara. Dinamika aktualisasi nilai Pancasila bagaikan pendulum (bandul jam) yang selalu bergerak ke kanan dan ke kiri secara seimbang tanpa pernah berhenti tepat di tengah. Artinya Pancasila selalu bergerak mengitari zaman, serta realitas yang sedang berlangsung.

Dalam kehidupan bernegara, Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara merupakan kesepakatan politik para '*founding fathers*' ketika Negara Indonesia didirikan. Namun dalam perjalanan panjang kehidupan berbangsa dan bernegara, Pancasila sering mengalami berbagai deviasi dalam aktualisasi nilai-nilainya. Deviasi pengamalan Pancasila tersebut bisa berupa penambahan, pengurangan, dan penyimpangan dari makna yang seharusnya. Walaupun seiring dengan itu sering pula terjadi upaya pelurusan kembali.

Dalam penulisan buku ini, Pancasila sebagai sistem filsafat akan penulis jadikan pedoman dan landasan untuk menyusun Konsep Hukum Kelabuhanan (KHK), di samping penulis juga menggunakan konsep dari **Richard A. Posner**. Sebab sekarang ini, Negara Republik Indonesia, kita sepakat mendasarkan diri pada ideologi Pancasila dan UUD 1945 dalam mengatur dan menjalankan kehidupan negara.

Mengapa harus Filsafat Pancasila, sebagai landasan untuk membangun konsep hukum kelabuhanan, sebab filsafat pancasila menunjukkan terdapatnya 3 (tiga) tataran nilai dalam ideologi Pancasila, yakni:<sup>278</sup>

1. Nilai Dasar:

Yakni suatu nilai yang bersifat amat abstrak dan tetap, yang terlepas dari pengaruh perubahan waktu. Nilai dasar merupakan prinsip,

---

278 Moerdino, *Pancasila sebagai Ideologi Terbuka Menghadapi Era Globalisasi dan Perdangan Babas*, dalam Majalah Mimbar No.75 tahun XIII, 1995.

yang bersifat amat abstrak, bersifat amat umum, tidak terikat oleh waktu dan tempat, dengan kandungan kebenaran yang bagaikan aksioma. Dari segi kandungan nilainya, maka nilai dasar berkenaan dengan eksistensi sesuatu, yang mencakup cita-cita, tujuan, tatanan dasar dan ciri khasnya.

2. Nilai Instrumental:

Yakni, suatu nilai yang bersifat *kontekstual*. Nilai instrumental merupakan penjabaran dari nilai dasar tersebut, yang merupakan arahan kinerjanya untuk kurun waktu tertentu dan untuk kondisi tertentu. Nilai instrumental ini dapat dan bahkan harus disesuaikan dengan tuntutan zaman. Namun nilai instrumental haruslah mengacu pada nilai dasar yang dijabarkannya.

3. Nilai Praksis:

Yakni, nilai yang terkandung dalam kenyataan sehari-hari, berupa cara bagaimana rakyat melaksanakan (mengaktualisasikan) nilai Pancasila. Nilai praksis terdapat pada demikian banyak wujud penerapan nilai-nilai Pancasila, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, baik oleh cabang *eksekutif, legislatif, maupun yudikatif*, oleh organisasi kekuatan sosial politik, oleh organisasi kemasyarakatan, oleh badan-badan ekonomi, oleh pimpinan kemasyarakatan, bahkan oleh warganegara secara perseorangan. Dari segi kandungan nilainya, nilai praksis merupakan gelanggang pertarungan antara idealisme dan realitas.

Jika kita aplikasikan kepada Konsep Hukum Kepelabuhanan (KHK), maka dari segi pelaksanaan nilai yang dianut tersebut, maka sesungguhnya pada nilai praksislah ditentukan tegak atau tidaknya nilai dasar dan nilai instrumental itu. Pada intinya, bukan pada rumusan abstrak (tentang Hukum Kepelabuhanan), dan bukan juga pada kebijaksanaan, strategi, rencana, program atau proyek itu sendiri terletak batu ujian

terakhir dari nilai yang dianut, tetapi pada kualitas pelaksanaannya di lapangan.

Artinya, jika Konsep Hukum Kepelabuhanan (KHK) berdasarkan kepada filsafat Pancasila, maka hukum yang akan datang harus sesuai dengan kondisi dan keinginan masyarakat luas. Artinya nilai – nilai yang hidup dalam masyarakat sebagai pedoman bagi penyusunan hukum kepelabuhanan.

## **6. Konsep Dasar Analisis Keekonomian untuk Hukum Kepelabuhanan<sup>279</sup>**

Inti dari penulisan buku ini mempertanyakan bahwa konsep hukum seperti apakah untuk merancang hukum kepelabuhanan, mengingat dasar hukum kepelabuhanan sampai saat ini masih menginduk kepada UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran. Dalam penjelasan UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, dijelaskan bahwa pengaturan untuk bidang kepelabuhanan, memuat ketentuan mengenai;

1. Penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan;
2. Pemisahan antara fungsi *regulator* dengan *operator*;
3. Memberikan peran pemerintah dan swasta secara proposional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Kepelabuhanan dalam UU 17 Tahun 2008 diatur pada Bab VII, di mana bab tersebut terdiri dari enam bagian yang meliputi:

1. Tatahan Kepelabuhan Nasional, Pasal 67-80;
2. Kegiatan di Pelabuhan, Pasal 81-101;

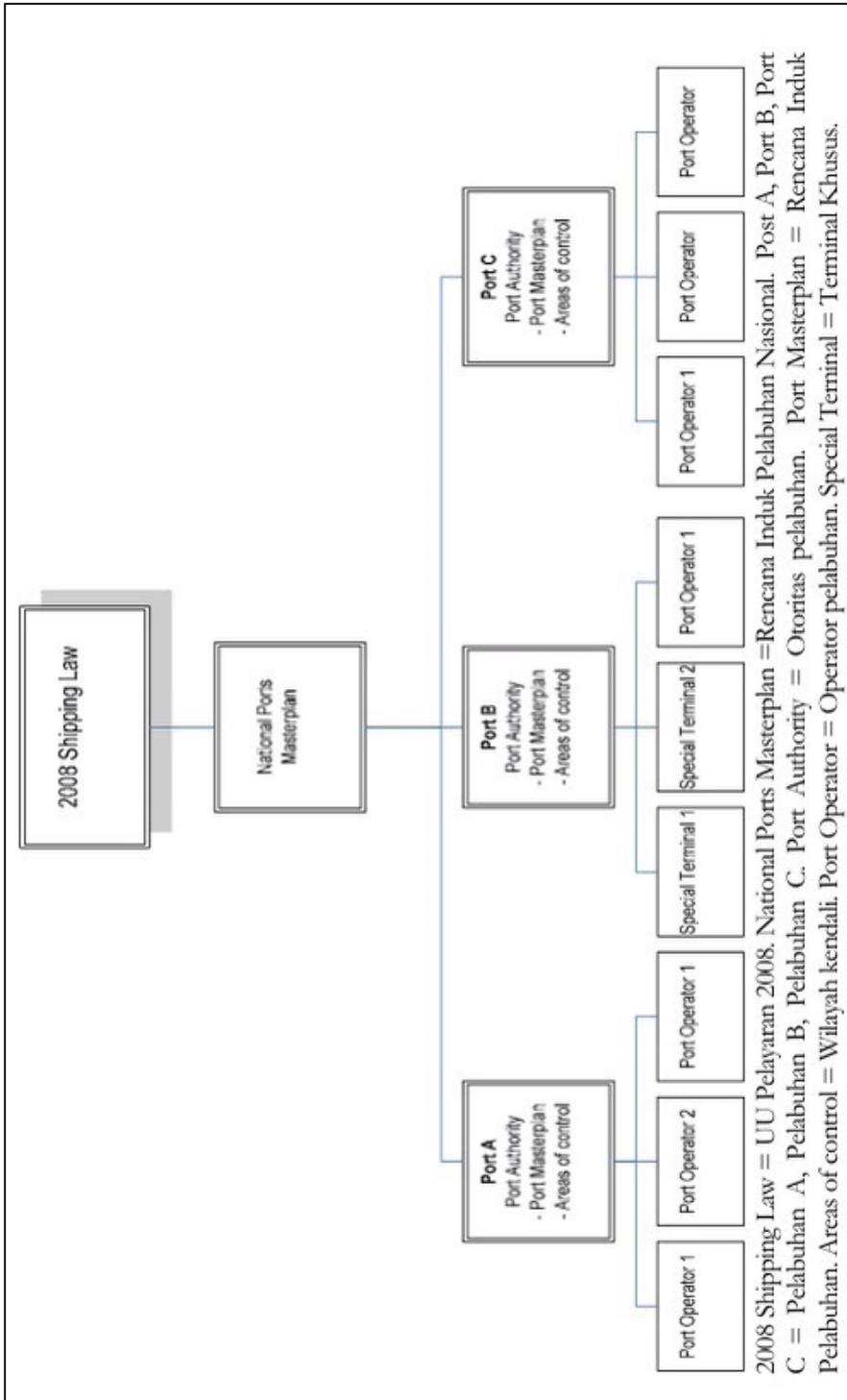
---

<sup>279</sup> Untuk lebih lengkapnya tentang pembahasan Hukum Kepelabuhanan, penulis sedang menyiapkan sebuah buku yang berjudul "*Analisis Ekonomi Terhadap Hukum: Proyeksi Untuk Menyusun Hukum Kepelabuhanan Indonesia*".

3. Terminal Khusus dan Terminal untuk Kepentingan Sendiri, Pasal 102-108;
4. Pengaturan Tarif, Pasal 109-110;
5. Pelabuhan yang Terbuka bagi Perdagangan Luar Negeri, Pasal 111-113;
6. Peran Pemerintah Daerah, Pasal 114-115.

Sesungguhnya, UU 17 Tahun 2008 telah mentransformasi Sistem Tata Kelola Kepelabuhanan Nasional (STKKN). Memisahkan secara jelas antara operator dan pengatur (*regulator*), yaitu dengan adanya Otoritas Pelabuhan (OP) dan Operator Terminal (OT). Dengan demikian secara otomatis menghilangkan monopoli PT Pelindo atas pelabuhan-pelabuhan komersial. Sekaligus membuka sektor tersebut untuk peran serta operator lain, termasuk dari swasta. Sebelum UU No. 17 Tahun 2008 diterbitkan, Pelindo (1-4) memiliki wewenang tata kelola atas pelabuhan-pelabuhan yang di wilayah kendali geografis masing-masing pelindo. Melalui UU No. 17 Tahun 2008, sebagian besar wewenang tata kelola di tingkat pelabuhan kini berada pada otoritas pelabuhan. Peran PT Pelindo hanya sebagai *operator terminal*.

Setelah diterbitkannya UU No. 17 Tahun 2008 disahkan pada 8 Maret 2008, OP dibentuk di empat pelabuhan utama di Tanah Air: Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak dan Makassar. Posisi OP sangat penting karena mewakili pemerintah pusat di Pelabuhan. Menjadi *regulator* yang sebelumnya dipegang oleh PT Pelindo. Kita kaji ulang Pasal 83 UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, di jelaskan bahwa, OP mempunyai sepuluh tugas dan tanggung jawab, yang menurut hemat penulis sangat berat. Demikian pula dengan pasal berikutnya, yaitu Pasal 84 yang memuat wewenang OP (Otoritas Pelabuhan). Perhatikanlah bagan di bawah ini:



Jika mau mengacu pada UU No. 17 Tahun 2008, Satgas *Dwelling Time* yang dibentuk oleh Menko Maritim dan Sumber Daya, mungkin dapat memulainya dari Pasal 83 poin (h). Pada poin itu disebutkan tugas dan tanggung jawab OP adalah "*menjamin kelancaran arus barang*". Itu juga yang mungkin membuat Menteri Perhubungan, lebih memilih memperkuat OP untuk memangkas *Dwelling Time*. Sikap Menteri Perhubungan ini sejalan dengan keputusannya membatalkan pengalihan 50 pelabuhan '*non-komersial*' kepada Pelindo pada awal Maret 2015. Menteri Perhubungan lebih memilih membentuk BLU (Badan Layanan Umum) sebagai *operator terminal*.<sup>280</sup>

'*National Maritime Institute*' (Namarin) melansir bahwa dalam praktik sehari-hari, OP (Otoritas Pelabuhan) nyaris tidak mampu menunaikan tugas, tanggung-jawab dan kewenangan yang dimilikinya. Mengapa demikian? Pertama, ada klausul dalam Ketentuan Peralihan di UU No. 17 Tahun 2008, Pasal 344 dan 345 yang pada prinsipnya menjamin kegiatan usaha di pelabuhan yang sudah diselenggarakan oleh BUMN (Badan Usaha Milik Negara), pada bagian penjelasan disebutkan:

Terhadap BUMN yang selama ini telah menyelenggarakan kegiatan perusahaan pelabuhan tetap dapat menyelenggarakan kegiatan yang sama dengan mendapatkan pelimpahan kewenangan Pemerintah.

Artinya, tanpa adanya perubahan dalam pelimpahan kewenangan Pemerintah kepada OP BUMN (Otoritas Pelabuhan Badan Usaha Milik Negara), dalam hal ini PT. Pelindo, maka sesungguhnya PT Pelindo tetap memiliki tugas, tanggung jawab dan kewenangan yang tidak berbeda seperti sebelum hadirnya UU No. 17 Tahun 2008 Tentang

---

280 Jurnal Maritim *Online*, Juni 2015. Dilihat pada pukul 20.30 WIB.

Pelayaran. Kemudian, OP tidak dibekali dana yang cukup. Padahal sebagai *regulator*, OP memiliki kewajiban untuk memelihara kualitas infrastruktur yang ia kuasai.

Misalnya saja, ambil contoh alur pelayaran. Infrastruktur yang satu ini harus secara teratur dikeruk (*dredging*). Pengerukan harus dilakukan dalam 2-4 tahun sekali, tergantung tingkat sedimentasi di alur pelayaran. Sekali pengerukan biaya yang dikeluarkan bisa mencapai Rp10 miliar, bahkan bisa lebih besar.

Di samping itu, OP (Otoritas Pelabuhan) juga harus merawat jalan yang berada di dalam area pelabuhan. Karena ketiadaan dana APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), perawatan alur pelayaran dan jalan pelabuhan didelegasikan kepada Pelindo dan ini berlangsung sejak lama.

Ketiadaan personil yang mumpuni di bidang manajemen dan operasional pelabuhan atau terminal, merupakan faktor yang memicu kepada hal tersebut. PNS (Pegawai Negeri Sipil) yang berada di sana kebanyakan lebih berfungsi sebagai *'administratur'*. Sementara itu, kepala OP yang diharapkan bisa menjadi penggerak utama bisnis pelabuhan nasional menempatkan dirinya lebih sebagai birokrat.

Berbagai pengaturan kerjasama yang dilakukan Pelindo dengan pihak ketiga dalam pengoperasian terminal, baik terminal konvensional maupun peti kemas, dianggap sebagai bentuk pengambil-alihan fungsi *'regulator'* oleh pihak Pelindo. Posisi *'tumpang tindih'* di atas menjadi penyebab timbulnya pro-kontra terhadap perpanjangan kerja sama antara Pelindo II dan *'Hutchison Port Holdings'* (HPH) dalam PT. JICT, yang mengelola salah satu terminal peti kemas di pelabuhan Tanjung Priok.

Intinya, secara *'de facto'* peran OP (Otoritas Pelabuhan) di pelabuhan terlihat diambil-alih oleh Pelindo. Pertanyaanya, bagaimana

mengatasi keterlanjuran ini?. Adakah pilihan-pilihan yang tersedia?. Apakah akan berujung pada revisi UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran?

Untuk berbagai polemik di atas, terkait dengan usaha kepelabuhanan, penulis memiliki pandangan ataupun pemikiran, bahwa diperlukan sebuah analisis ke-ekonomian tentang hukum, guna merumuskan hukum kepelabuhanan secara integratif.

Bidang analisis ekonomi atas hukum, atau yang dikenal dengan istilah '*Economic Analysis of Law*' sebagaimana yang telah penulis sampaikan dalam uraian sebelumnya, pertama kali diperkenalkan melalui pemikiran '*utilitarianisme*' yang dikemukakan oleh **Jeremy Bentham** (1789).<sup>281</sup> Pemikiran '*utilitarianisme*' ini tersebar dalam tulisan-tulisannya berupa analisis atas hukum pidana dan penegakannya, analisis mengenai hak milik dan proses-proses terhadap hukum.

**Jeremy Bentham** seorang filsuf Inggris yang terlatih (dalam hukum) tetapi tidak pernah praktik hukum, beliau diklasifikasikan sebagai penganut '*utilitarian hedonist*'. Di antara ide – idenya yang hebat ialah anjurannya bahwa "Kebaikan yang terbesar harus untuk jumlah rakyat yang terbesar (*'the greatest good must go to the greatest number*').

Salah satu teorinya yang sangat penting ialah mengenai "*Felific Calculus*", yaitu: '*Bahwa manusia merupakan ciptaan/makhluk yang rasional yang akan memilih secara sadar kesenangan dan menghindari kesusahan*'. Oleh karena itu suatu pidana harus ditetapkan pada tiap kejahatan sedemikian rupa sehingga kesusahan akan lebih berat daripada kesenangan yang dkitimbulkan oleh kejahatan.

---

281 Morrison Wayne, *Jurisfrudence From the Greek to Post Modernity*, UK: Cavedish Publishing, 2002, hlm. 166.

Terhadap analisis hukum, yang dipakai untuk analisis hukum kepelabuhan, beberapa prinsip dari **Bentham**<sup>282</sup> yang dipakai adalah sebagai berikut;

1. Kemurnian ('*purity*');
2. Kepastian ('*certainty*');
3. Keluasan ('*extent*');
4. Kesuburan ('*fecundity*');
5. Durasi ('*duration*');
6. Keakraban ('*propinquity*').

Pemikiran ini sempat terhenti pada tahun 1960-an dan baru kembali dikembangkan pada awal tahun 1970-an yang dipelopori oleh beberapa konsep pengembangan pemikiran oleh **Ronald Coase**<sup>283</sup> dengan artikelnya yang membahas permasalahan '*eksternalitas*' dan tanggungjawab hukum, **Becker** dengan artikelnya yang membahas kejahatan dan penegakan hukum, **Calabresi** dengan bukunya mengenai hukum kecelakaan, dan **Richard Posner**<sup>284</sup> dengan bukunya yang berjudul "*Economic Analysis of Law*" dan penerbitan "*Journal of Legal Studies*".

Secara garis besar Analisis Ekonomi atas Hukum menerapkan pendekatannya untuk memberikan sumbangan pikiran atas dua permasalahan dasar mengenai aturan-aturan hukum, yakni analisis yang bersifat '*positive*' atau '*descriptive*' dengan analisis yang bersifat '*normative*'. Dua metode analisis tersebut, masing-masing memiliki pertanyaan yang berbeda tentang hukum.

---

282 *Ibid*, hlm. 1668.

283 Ronald Coase, *The Problem of Social Cost*, Dalam : Dennis Peterson (ed), *Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.

284 Richard Posner, *Op cit*,

1. *Analisis positive* berkenaan dengan pertanyaan apakah pengaruh aturan-aturan hukum terhadap tingkah laku orang yang bersangkutan,
2. *Analisis normative* berkenaan dengan pertanyaan apakah pengaruh dari aturan-aturan hukum sesuai dengan keinginan masyarakat.

Pendekatan yang digunakan dalam analisis ekonomi atas hukum terhadap dua permasalahan tersebut, adalah pendekatan yang biasa digunakan dalam analisis ekonomi secara umum, yakni menjelaskan tingkah laku, baik manusia secara perorangan maupun berkelompok, yang berwawasan ke depan dan rasional, serta mengadopsi kerangka kesejahteraan ekonomi untuk menguji keinginan masyarakat.

Ide tentang hukum dari **Jeremy Bentham** yang orientasinya adalah,<sup>285</sup>

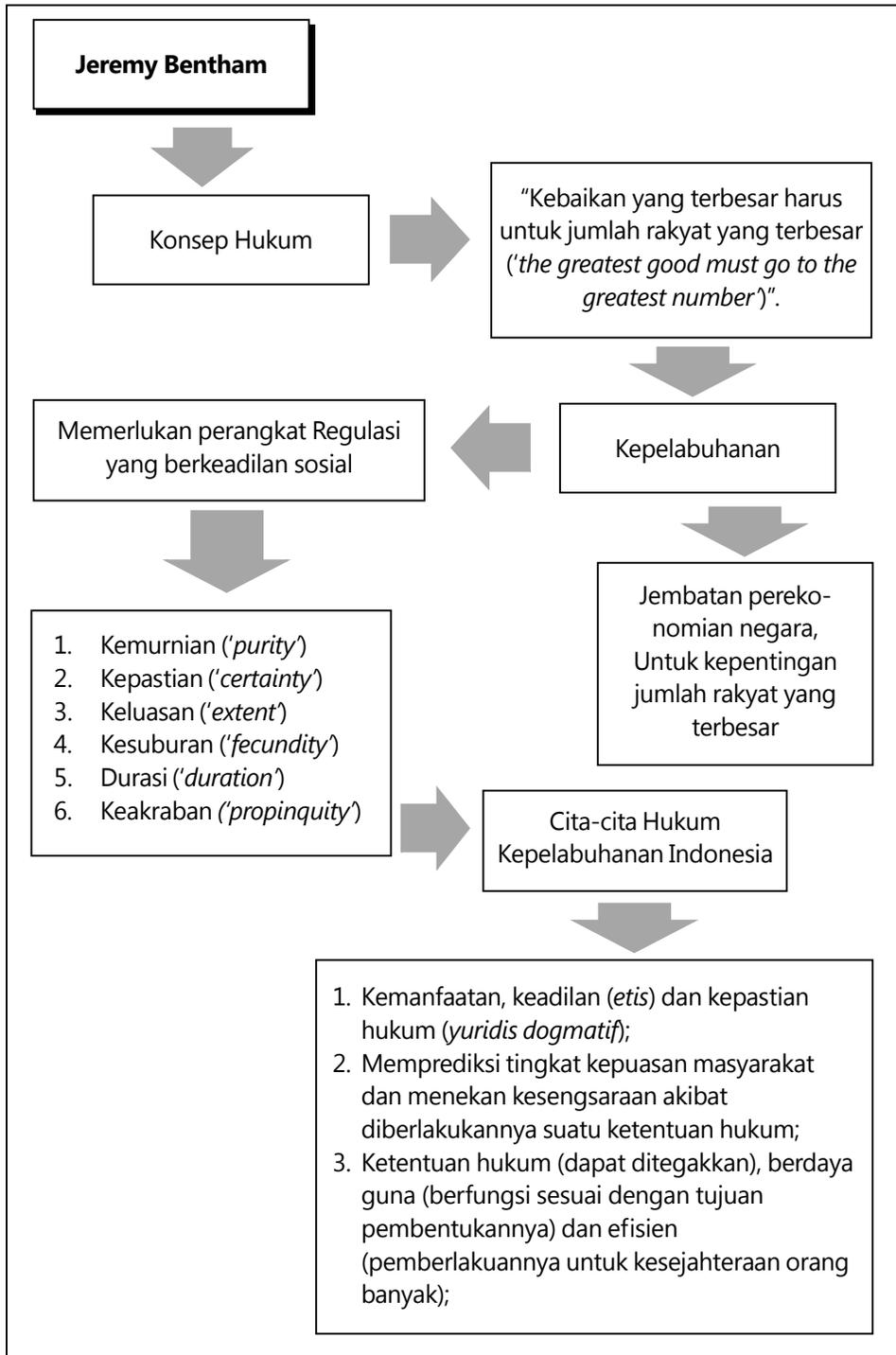
1. *Kemanfaatan*, merupakan suatu pemikiran yang hadir akibat adanya benturan tujuan hukum, yakni tujuan keadilan (*'etis'*) dan kepastian hukum (*juridis dogmatif*);
2. Teori yang dikemukakan oleh **Jeremy Betham**, pada dasarnya digunakan untuk memprediksi tingkat *kepuasan* masyarakat dan menekan kesengsaraan akibat diberlakukannya suatu ketentuan hukum;
3. *Efektifitas* keberlakuan hukum dapat diukur dengan indikator nilai yang terkandung dalam suatu ketentuan hukum (dapat ditegakkan), berdaya guna (berfungsi sesuai dengan tujuan pembentukannya) dan efisien (pemberlakuannya untuk kesejahteraan orang banyak);

---

285 Morrison Wayne, *Op cit*, hlm. 168.

4. Dengan memprediksi keberlakuan hukum, diharapkan dapat diketahui ketentuan-ketentuan hukum seperti apa dan bagaimana yang patut diberlakukan.
5. **Bentham** mengemukakan bahwa hukum barulah dapat diakui sebagai hukum apabila memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya kepada orang banyak. Bagi Bentham, tujuan suatu peraturan hukum harus dapat memberikan nafkah hidup, kebutuhan berlimpah, perlindungan, dan persamaan.

Sebagai dasar dari pemikiran **Jeremy Bentham**, penulis membuat kerangka pemikiran untuk perumusan Konsep Hukum Kepelabuhanan (KHK) sebagai berikut:



Dalam teori '*felcific calculus*' yang dikemukakan oleh **Jeremy Betham**<sup>286</sup> dikembangkan beberapa asumsi dasar bahwa:

1. Kebahagiaan setiap individu meningkat pada saat di mana jumlah total kepuasannya lebih besar daripada kesedihannya;
2. Keuntungan secara umum dari suatu komunitas terdiri dari keuntungan sekelompok individu; dan
3. Kebahagiaan dari suatu komunitas dapat ditingkatkan apabila jumlah total seluruh kepuasan individu-individu dalam komunitas tersebut lebih besar skalanya daripada kesedihan/kesengsaraan mereka.

Menanggapi konsep pemikiran yang dikemukakan oleh **Jeremy Betham** tentang analisis ke-ekonomian tentang hukum, **Richard Posner** mengemukakan konsepsinya sendiri tentang analisis keekonomian hukum, namun tetap sedasar dengan konsep inti **Betham**. Konsep analisis ke-ekonomian hukum oleh **Posner**,<sup>287</sup> beranjak pada hal sebagai berikut;

1. Pada dasarnya manusia sebagai makhluk hidup adalah '*homo economicus*', artinya dalam mengambil tindakan selalu diperuntukkan pada pemenuhan kebutuhan ekonomisnya, artinya manusia mengedepankan nilai ekonomis dengan alasan-alasan dan pertimbangan ekonomis;
2. Dalam segala tindakannya (perilaku), manusia selalu diberi pilihan untuk mendapatkan kepuasan atau kebahagiaan ekonomis yang pada akhirnya ditujukan kepada peningkatan kemakmuran, sehingga dapat dikatakan manusia merupakan makhluk yang

---

286 Achmad Ali, *Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan*, Volume I Kencana Prenada: Jakarta, 2009, hlm. 168.

287 Richard Posner, *Op cit*, hlm. 159.

memiliki rasionalitas baik dari segi moneter atau non-moneter untuk meningkatkan taraf hidup;

3. Dengan rasionalitas tersebut, manusia akan selalu memilih pilihan yang mereka rasa sebagai dan yakini akan memberikan hasil yang memuaskan dan mensejahterakan mereka.

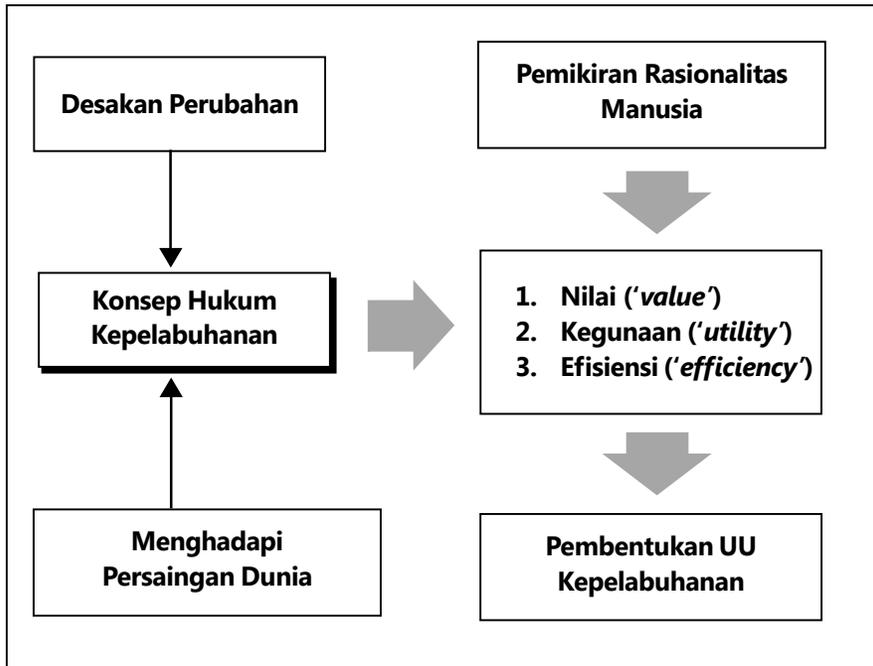
Untuk mengetahui tolak ukur suatu keinginan, **Richard A Posner** dalam pengkajian analisis ke-ekonomian hukum mengemukakan bahwa setiap keinginan manusia dapat diukur dengan mengetahui sejauh mana individu itu bersedia untuk untuk mendapatkannya, baik dengan uang, tindakan, maupun kontribusi lain yang dapat dilakukannya. Jadi keinginan seseorang terhadap suatu hasil relatif sama dengan kesediaannya dalam berupaya untuk mendapatkan hasil yang diinginkannya. Parameter kesediaan manusia, dapat dilihat dari sejauh mana kesiapan manusia dalam berkontribusi untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkannya.

**Richard A. Posner** menambahkan bahwa dalam penggunaan analisis ke-ekonomian hukum dapat menjawab permasalahan hukum dengan mengutarakan definisi berbeda dan asumsi-asumsi hukum yang berbeda pula untuk mendapatkan gambaran tentang kepuasan dan peningkatan kebahagiaan. Pendekatan ini sangat erat kaitannya dengan keadilan di dalam hukum.

Untuk menggunakan metode analisis dari **Posner** tersebut, harus disusun dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan unsur-unsur keadilan, sehingga keadilan dapat menjadi '*economic standart*' yang didasari oleh tiga elemen dasar yaitu, Nilai ('*value*') kegunaan ('*utility*') dan efisiensi ('*efficiency*') yang didasari oleh rasionalitas manusia.

Beranjak dari ide yang sangat luar biasa dari **Richard A. Posner** tersebut, maka hukum kepelabuhanan Indonesia, dapat digambarkan

sebagai berikut;



Konsep dasar yang dikemukakan oleh **Posner** ini dikenal dengan istilah '*the economic conception of justice*' dengan konsep utama adalah bahwa hukum diciptakan dan diaplikasikan untuk tujuan utama meningkatkan kepentingan umum seluas-luasnya. Setiap orang akan menaati ketentuan hukum, apabila dalam pertimbangan rasionalitasnya, ia memprediksi akan mendapatkan keuntungan lebih besar ketimbang jika ia melakukan pelanggaran hukum, dan demikian pula sebaliknya.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa analisis ke-ekonomian tentang hukum bermuara pada upaya-upaya peningkatan kesejahteraan secara merata dan maksimal. Hal ini mencerminkan penerapan demokrasi ekonomi. Dalam konsep demokrasi ekonomi kerakyatan sebagaimana di gagas oleh **Mubyarto**, konsep ekonomi kerakyatan dipandang sebagai suatu sistem yang dapat meminimalisir terjadinya

ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial di masyarakat dan mewujudkan pemerataan sosial. Pembangunan ekonomi bangsa dibangun dari masyarakat kalangan paling kecil yang pada akhirnya menopang terwujudnya pembangunan ekonomi nasional secara makro. Dalam konteks analisis ke-ekonomian hukum sebagai mana dikemukakan **Jeremy Bentham**, prinsip mensejahterakan individu sebagai cikal bakal kesejahteraan kelompok merupakan konsep yang sama yang diterapkan pada ekonomi kerakyatan.

Pembangunan Hukum Kepelabuhanan, dalam arti penataan hukum di bidang Kepelabuhanan, yang dilakukan secara menyeluruh dan berkelanjutan merupakan kebutuhan dasar yang mendesak untuk dilakukan. Pelabuhan Indonesia, semakin lama semakin lemah terhadap bangsa-bangsa luar. Fondamen dasar Kepelabuhanan Indonesia mulai dipertanyakan karena terbukti tidak tahan terhadap gempuran asing sebagai akibat globalisasi ekonomi. Ini terbukti, dengan fenomena *dwelling time* sekarang ini.

Sebagai landasan atau arahan besar pembangunan hukum ekonomi, untuk membentuk Hukum Kepelabuhan Indonesia, penulis mengutip pendapatnya **H A L. Hart**<sup>288</sup> yang mengemukakan adanya 6 (enam) konsep dalam ilmu hukum yang memiliki pengaruh bagi pengembangan kehidupan ekonomi, yakni sebagai berikut;

1. *Prediktabilitas*;

Hukum harus memiliki kemampuan untuk memberikan gambaran pasti di masa depan mengenai keadaan-keadaan atau hubungan-hubungan yang dilakukan pada masa sekarang;

2. *Kemampuan prosedural*;

Hukum acara yang disediakan memungkinkan setiap hukum materiel akan berjalan dengan lancar dan efisien. Termasuk dalam

---

288 HLA. Hart, *Op cit*, hlm. 45.

hal ini sistem penyelesaian alternatif di luar sengketa;

3. *Kodifikasi dari tujuan-tujuan;*

Tujuan merupakan jiwa dari setiap keputusan. Apakah itu perundang-undangan, putusan hakim, atau kontrak-kontrak di antara masyarakat. Jelasnya tujuan memiliki dampak terhadap bidang ekonomi;

4. *Faktor penyeimbangan;*

Sistem hukum harus dapat menjadi kekuatan yang memberikan keseimbangan di antara nilai-nilai yang bertentangan di dalam masyarakat;

5. *Akomodasi;*

Sebagai akibat perubahan yang cepat akan terdapat individu atau kelompok yang terpinggirkan. Hukum harus menyediakan tempat bagi mereka untuk melakukan pemulihan sehingga keseimbangan masyarakat akan terjaga dengan baik;

6. *Definisi dan kejernihan status;*

Dalam hal ini hukum memberikan ketegasan mengenai status orang-orang dan barang-barang di masyarakat;

Kekurangan dalam memenuhi keenam konsep tersebut di atas akan berakibat lemahnya tingkat kepastian hukum. Dalam arti orang sulit membuat prediksi-prediksi ke depan dengan jaminan lancarnya saluran-saluran acara pengadilan (jika terdapat sengketa) dan prosedur-prosedur hukum lainnya. Pelaku usaha akan dihantui dengan kerusuhan massa, pencurian, perampokan dengan motif-motif sosial karena ketimpangan sosial yang sangat tinggi.

## **B. ARAH KEBIJAKAN POLITIK HUKUM YANG TERTUANG DI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2008 TENTANG PELAYARAN**

### **1. Kebijakan dalam Memotong Mata Rantai Birokrasi**

Pertanyaan yang paling mendasar adalah apakah Undang-undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran sudah dapat mengakomodasikan semuanya, dari berbagai hal tentang Kepelabuhanan?, uraian di atas sudah bisa menjawabnya, tentunya ini tidak bisa, bahkan UU ini tidak bisa lagi dipertahankan dalam hal mengatur Kepelabuhanan, mengingat polemik di pelabuhan sangatlah *kompleks*, sementara UU Pelayaran ini sangat sempit, dan hanya mengatur secara teknikal saja. Maka, dengan demikian diperlukanlah sebuah pendekatan kebijakan politik hukum, hendak ke mana ini diarahkan?.

Kepelabuhanan yang diatur oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi *regulator* dan *operator* serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proposional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

Sampai saat ini, Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, menimbulkan berbagai macam polemik. Jika kita amati secara seksama, UU Pelayaran ini merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 di mana pemerintah/Kementrian Perhubungan merencanakan berusaha mengubah kembali penyelenggaraan pelabuhan menjadi instansi pemerintah dengan nama Badan Penyelenggara / Otoritas Pelabuhan (OP) serta menarik kembali aset dan tanah pelabuhan dari PT Pelindo. Sungguh ironi memang mengingat tahun 2007 lalu Pelindo merupakan perusahaan yang meraih predikat 'sehat' dan salah satu BUMN (Badan Usaha Milik Negara)

yang memberikan kontribusi terbesar bagi negara berupa dividen harus dipaksa membenahi diri, sebab satu kebijakan yang keliru.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran ini, terdiri dari 3 (tiga) substansi yang berbeda, yaitu:

1. Angkutan di perairan atau pelayaran;
2. Keamanan dan keselamatan maritim,
3. Kepelabuhanan.

Namun, pada poin pembahasan buku ini penulis akan lebih banyak untuk menekankan pembahasan kepada bagian Kepelabuhanan. Mengingat, pokok pembahasan buku ini adalah mengenai Kepelabuhanan.

Politik hukum tentu saja memiliki arti penting, karena setiap hukum yang dibuat, setiap hukum yang diterapkan di masyarakat, agar sesuai dengan kondisi di masyarakat itu sendiri harus diatur dengan hukum yang tepat. Politik Hukum bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan mana yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam kehidupan masyarakat.

Politik Hukum mengejawantahkan dalam nuansa kehidupan bersama para warga masyarakat. Di lain pihak Politik Hukum juga erat bahkan hampir menyatu dengan penggunaan kekuasaan di dalam kenyataan. Untuk mengatur Negara, bangsa dan rakyat. Politik Hukum terwujud dalam seluruh jenis peraturan perundang-undangan negara.

Adanya Politik Hukum menunjukkan eksistensi hukum negara tertentu, bergitu pula sebaliknya, eksistensi hukum menunjukkan eksistensi Politik Hukum dari negara tertentu. Politik hukum undang Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, yang mengatur masalah

Kepelabuhanan, di tentukan di dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan.

Perubahan peran Pelindo dari '*port authority*' menjadi *terminal operator* dalam istilah kepelabuhanan biasa disebut '*re-organization of port management arrangements*'.<sup>289</sup> Reorganisasi manajemen di Pelindo telah mengalami sejarah yang cukup panjang, yaitu sampai dengan 17 Agustus 1945 di mana Pelabuhan dilaksanakan oleh perusahaan pelabuhan ('*haven bedvijen*') dan sistem keuangan berpedoman pada IBW ('*Indische Bedrijvenwet*').

Sejak tahun 1991 sampai saat ini, status penyelenggaraan pelabuhan berubah menjadi Perusahaan Persero (PT) agar nuansa birokratis dapat dieliminasi dan pola perusahaan dapat lebih efektif agar jasa kepelabuhanan dan pelayanan dapat lebih ditingkatkan. Tahun 2008, revisi Undang-Undang Pelayaran Departemen Perhubungan mengubah kembali penyelenggaraan pelabuhan menjadi Badan Penyelenggara Pelabuhan yang berarti harus '*set back*' ke tahun 1969-1983.

Berdasarkan pengalaman penulis yang berkecimpung di pelabuhan yang hampir sudah 35 tahun, ada dua hal penting yang perlu kita perhatikan dari '*restrukturisasi*' organisasi pelabuhan, yakni:

1. Dalam proses reorganisasi manajemen pelabuhan tersebut *public sector* tetap memegang peranan utama;
2. Pemerintah memberikan jaminan tidak ada masalah di sektor perburuhan / *peaceful industrial relation & employment terms for the workers* (UNCTAD, 1995, *comparative analysis of deregulation, commercialization and privatization of ports*).

---

289 A.J. Dolman, J. van Ettinger, *Ports as Nodal Points in a Global Transport System: Proceedings of Pacem in Maribus XV III*, Pergamon press: New York, 1992.

Kedua hal tersebut yang seharusnya menjadi pertimbangan pemerintah dalam menangani reorganisasi di pelabuhan. Pemerintah, dalam hal ini Departemen Perhubungan, berusaha untuk mengadopsi konsep terminal operator (TO) yang ada di negara lain. Yang menjadi pertanyaan adalah bisakah konsep TO tersebut diterapkan di Indonesia?

Penulis teringat dengan ungkapan dari **Profesor Shou Ma** dari *World Maritime University*, beliau dalam diskusinya pernah menyatakan:

'Tidak ada satu pelabuhan pun di dunia ini yang mempunyai persamaan baik dari fisik bangunan maupun manajerial'.

Dari pengalaman penulis meninjau pelabuhan-pelabuhan di Eropa dan sebagian di Asia, konsep TO (Terminal Operator) tersebut hanya akan berhasil diimplementasikan pada *'one single port'*. Sementara, pengelolaan pelabuhan komersial di Indonesia yang dilaksanakan oleh Pelindo sifatnya sangat unik, yaitu pelabuhan *surplus* / untung akan mensubsidi pelabuhan yang rugi (*'cross subsidy'*). Di Pelindo 3, misalnya dari 43 pelabuhan yang dikelola, hanya 11 pelabuhan yang bisa meraup laba, sedangkan 32 pelabuhan masih rugi. Sehingga apabila konsep TO (Terminal Operator) tersebut "dipaksakan", maka rasionalisasi pegawai tidak dapat dihindari.

Perkembangan yang terjadi di dalam industri jasa kepelabuhanan di dunia saat ini telah meningkatkan fungsi Pelabuhan yang semula hanya sebagai *terminal point* dan *link* mata rantai transportasi, telah berkembang menjadi pusat pelayanan yang mampu menawarkan paket pelayanan komprehensif (*'Service Centre, Distribution and Value added'*) dan berfungsi sebagai *'Trade Logistic Platform'*. Hal ini dikarenakan adanya perubahan pola pikir konsumen dan perdagangan dunia yang menginginkan adanya *'total solution'* dengan pelayanan pelanggan yang diutamakan.

Ini adalah pengalaman penulis, ketika meninjau beberapa pelabuhan di dunia, yang telah banyak mengantisipasi dengan mengubah pola operasi dan pelayanan sehingga tuntutan pelanggan terhadap kualitas pelayanan menjadi lebih diutamakan. Pelabuhan-pelabuhan tertentu (strategis) di dunia yang berorientasi pada *World Class Port Operator* antara lain adalah *Rotherdam (Belanda)*, *Port Kelang (Malaysia)*, *Felixtow (U.K)*, *New York (USA)*, *Port of Singapore (PSA-Singapore)*, *Antwerp (Belgia)*, *Songkhala (Thailand)*, *Hongkong dan sebagainya*.

Penulis simpulkan, umumnya pelabuhan-pelabuhan tersebut mempunyai ciri-ciri dalam pelayanan dan pengelolaan pelabuhan (*Port Management and Operation*) berorientasi pada pendekatan *'The Marketing Mix to Service'* dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Biaya jasa pelabuhan yang wajar (*'Lower costs'*);
2. Sistem dan prosedur pelayanan yang sederhana (*'Single documentation and procedures'*);
3. Kemudahan dalam transaksi bisnis di pelabuhan (*'Paperless transaction'*);
4. Kelancaran dalam kegiatan *'transshipment'* dan *'re-export'* (*'Less Restriction on Transshipment and Re export'*);
5. Mampu menawarkan jasa pelayanan lainnya yang lebih menarik (*'offers more than just storage'*).

Secara lebih jelas ciri-ciri pelabuhan kelas dunia (*'World Class Port'*) yang telah ditunjukkan beberapa pelabuhan dunia dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>290</sup>

---

290 Sudjanadi, *Ciri-Ciri dan Karakteristik Pelabuhan di Dunia*, Pertamina Shipping Transformation, 2 Pebruari 2010.

1. Pengutamaan mutu pelayanan jasa kepelabuhanan kelas dunia dituntut harus mampu memproduksi pelayanan jasa (*'service mix'*) yang dibutuhkan oleh pengguna jasa (*'Ports Users'*) yang merupakan dorongan pasar (*'Market Driven'*). Sebagai contoh adalah sistem pelayanan kapal *'One Stop Total Service'* di pelabuhan Singapura (*'Port Singapore Authority'*) yang mendorong kemudahan pada setiap transaksi bisnis jasa pelabuhan maupun kerjasama operasi dan investasi semakin berjalan dengan modus *'paperless, timeless and costless'*. Ciri-ciri tersebut nampaknya dijadikan salah satu kriteria dalam pelayanan jasa pelabuhan kelas dunia dan diperkuat dalam bentuk konvensi Internasional (*'Facilitation of International Maritime Traffic'*) yang merekomendasikan penyederhanaan prosedur penyederhanaan prosedur bagi kapal-kapal pelayanan luar negeri (*'Facility of Shipping, documentation and facility of trade documentation'*) diantaranya mencakup *'simplification, unification, standardization and harmonization'*.
2. Salah satu contoh konkret pelabuhan kelas dunia lain yang dapat dilaksanakan sebagai *'Bench Marking'* adalah pelabuhan Singapore (PSA) yang memiliki daya tarik dan daya saing yang tinggi dalam *'Management and Operations'* pelabuhan dengan melaksanakan *'One Stop Total Service'* yang dioperasikan dan di-manage dengan sistem komputerisasi, antara lain:
  - a. Port Nett (*'Electronic Port Document Processing'*)
  - b. Citos (*'Computer Integrated Terminal Operation System'*)
  - c. Cimos (*'Computer Integrated Maritime Implementation System'*)
  - d. Vtis (*'Vessel traffic Information System'*)
  - e. *'Integrated Random Based Vessel Tracking System'*
  - f. Edi (*'Electronic Data Interchange'*), antara lain *'Networking'*

dengan pelabuhan-pelabuhan Bremen, L'havre, Hongkong, New Seattle, Thailand dan sebagainya.

Eksistensi Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, mengisyaratkan bahwa campur tangan pemerintah sangat besar sekali di mana pemerintah berusaha untuk mengambil dua peranan sekaligus, yaitu sebagai *operator* sekaligus *regulator*. Kalau kita melihat tren perkembangan pelabuhan di dunia, maka pelabuhan cenderung untuk mengurangi peran pemerintah dalam mengurus pelabuhan. Bahkan salah satu pelabuhan terbesar di Eropa, yaitu *Port of Rotterdam*, secara perlahan-lahan mengurangi peranan pemerintah dalam mengurus pelabuhan.

Setelah tahun 2004, *Port of Rotterdam* tidak lagi diurus oleh *municipality* (pemkot), tetapi oleh satu badan usaha. *Port authority* berbentuk BUMN (Badan Usaha Milik Negara) juga terdapat di Filipina, Thailand, dan Belanda. **Alfred Baird** dari Napier University berpendapat bahwa banyak sekali *excess* negatif apabila '*port authority*' dilaksanakan oleh pemerintah.

Panjangnya proses birokrasi sehingga mengakibatkan lambatnya pengambilan keputusan untuk berinvestasi menjadikan pelabuhan sulit untuk berkembang. Stigma tidak profesional dan tidak efisien yang telanjur melekat pada instansi pemerintah merupakan alasan lain yang membuat investor mengurungkan niatnya untuk berinvestasi di pelabuhan.

Keterkaitan dengan kondisi saat ini yang sering terjadi di Pelindo II, penulis menilai tidak ada urgensi sama sekali reorganisasi dari '*port authority*' menjadi terminal operator di Pelindo dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Pelindo masuk dalam kategori perusahaan sehat sehingga tidak

perlu dilakukan perubahan mendasar di bidang manajerial. Ibarat bangunan rumah bocor, tidak perlu harus merobohkan seluruh bangunannya;

2. Akan berpotensi menjadi beban negara, misalnya biaya operasi BPP, biaya perusahaan pelabuhan yang masih merugi, dan biaya investasi yang selama ini menjadi tanggung jawab Pelindo.
3. Pemerintah juga berpotensi ikut bertanggung jawab terhadap timbulnya permasalahan ketenagakerjaan, bertanggung jawab terhadap utang perusahaan, juga bertanggung jawab terhadap pembiayaan investasi yang belum selesai.
4. TO (Terminal Operator) berpotensi mengubah misi yang diemban Pelindo, yaitu peningkatan pelayanan kepada pelanggan menjadi '*optimalisasi profit*'.
5. Potensi timbulnya konflik antar-perusahaan bongkar muat (PBM) di mana PBM sebagai salah satu syarat terminal operator nantinya akan berusaha merebut pasar yang telah ada.

Tidak mudah bagi terminal operator untuk bersaing dengan badan usaha non-BUMN seperti yang diamanatkan dalam Undang-Undang Pelayaran. Dalam masalah tarif, misalnya, terdapat komponen wajib pungut PPN yang dikenakan kepada BUMN, sedangkan untuk perusahaan swasta tidak. Di samping itu, perusahaan non-BUMN (swasta) tidak ada kewajiban untuk membayar dividen kepada negara.

Untuk merancang konsep hukum ke depan, sebagai mana yang telah penulis utarakan di dalam point sebelumnya, penulis sangat setuju dengan konsep persaingan usaha, dalam artian kompetisi Pelabuhan dengan pelabuhan yang lain dan juga kompetisi TO (Terminal Operator) di pelabuhan dalam hal kompetisi pelayanan.

Untuk menentukan arah kebijakan politik hukum yang dicita-citakan, menurut hemat penulis, adalah mencabut bab khusus yang

mengatur masalah Kepelabuhanan dari UU Pelayaran tersebut karena substansi yang diatur dalam UU tersebut terlalu luas dan tidak fokus. Dan juga mengingat kompleksitas permasalahan yang ada di pelabuhan, maka diperlukan undang-undang tersendiri yang mengatur masalah kepelabuhanan. Kemudian, konsep TO (Terminal Operator) tersebut diterapkan pada pelabuhan yang baru dan bukan pada Pelindo.

Artinya kebijakan politik hukum yang akan datang adalah memisahkan peraturan yang mengatur tentang pelabuhan dengan Undang-Undang yang mengatur perihal pelayaran. Hal ini, di tujukan untuk memfokuskan masalah pengaturan pelabuhan (menjadikan hukum pelabuhan) secara khusus.

## **2. Paket Kebijakan Ekonomi sebagai Arah Kebijakan Politik Hukum**

Penulis menilai bahwa terdapatnya korelasi antara pembangunan hukum dan pembangunan ekonomi, maka hal ini dirasa perlu diselaraskan. Artinya, perkembangan kegiatan ekonomi dirasa perlu diserasikan, dengan peraturan hukum yang ada. Dengan kata lain, perkembangan kegiatan ekonomi yang relatif lebih pesat selama ini, perlu diikuti dengan perkembangan pengaturan hukumnya. Atau sebaliknya, pengaturan hukum dalam kegiatan ekonomi, harus selaras dengan perkembangan ekonomi itu sendiri.

Hubungan hukum dengan ekonomi, merupakan dua kutub yang berbeda karena tidak mungkin berjalan *parallel*. Dalam lingkungan usaha (bisnis), banyak faktor-faktor yang mempengaruhi, diantaranya faktor ekonomi, faktor manajemen, faktor politik, dan lain-lain yang paling utama adalah faktor hukum. Mengapa faktor hukum, sebab faktor hukum ini sangatlah penting karena menentukan dalam

pengembangan usaha, boleh ada tidak nya menciptakan lapangan pekerjaan di tentukan oleh hukum itu sendiri. Maka banyak pelaku bisnis yang mengalami hambatan dalam mengembangkan usahanya, baik karena tidak ada hukumnya maupun peraturan yang tidak sesuai.

Dalam pengembangan suatu usaha memiliki hubungan satu sama lain, terbukti bahwa kedua faktor tersebut saling berkaitan. Misalnya kondisi ekonomi Indonesia sekarang ini yang tidak stabil dan terus menurun, pemerintah mengharapkan investor asing mau datang dan berinvestasi di Indonesia. Lagi-lagi dikarenakan hukum yaitu keamanan yang membatalkan dari keinginan tersebut.

Lemahnya hukum di Indonesia mengakibatkan proses sosial tidak berjalan dengan baik. Dan mengakibatkan usaha tidak sehat bagi pengembangan usaha dan ekonomi. Khusus mengenai ekonomi, pada saat ini dapat dikatakan tidak ada lagi kegiatan ekonomi yang tidak berkaitan dengan hukum. Sebaliknya tidak ada lagi kegiatan hukum yang tidak beraspek ekonomi. Dengan demikian pemahaman kedua ilmu itu secara menyeluruh sudah menjadi kebutuhan bersama. Dengan kata lain, seseorang yang mempelajari hukum seharusnya mempelajari ekonomi juga, demikian juga sebaliknya.

Diantara keduanya antara hukum dengan ekonomi, memiliki hubungan yang sangat signifikan. Ekonomi merupakan tujuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan, sedangkan hukum adalah aturan atau tata tertib sosial yang di dalamnya terdapat kegiatan ekonomi, Seperti para pembisnis yang membutuhkan hukum dalam masalah ekonomi, apabila hukum lemah maka mengakibatkan usaha bagi para pembisnis menjadi tidak sehat, Pengaruh ini dalam bentuk pertimbangan-pertimbangan untung-rugi yang berpengaruh pada kerja hukum. Karena tidak semua orang patuh terhadap hukum atas dasar hukum memang harus di taati. Masyarakat pun bisa mentaati hukum karena tujuan-tujuan lain untuk memperoleh keuntungan

ekonomis. Sebaliknya, jika tidak melihat keuntungan ekonomis, maka akan rugi dan tidak mentaati hukum yang ada. Dengan kata lain, seseorang yang mempelajari hukum seharusnya mempelajari ekonomi juga. Dapat disimpulkan bahwa Hubungan antara hukum dan ekonomi sangatlah erat dan bersifat timbal balik. Kedua-duanya saling mempengaruhi bekerjanya satu sama lain. Hukum sebagai pengontrol perkembangan ekonomi dengan peraturannya, sedangkan ekonomi sebagai bekerjanya hukum itu sendiri.

Beberapa kegiatan ekonomi yang baru banyak yang belum ada peraturan perundang-undangannya yang ada tidak lagi memberi kepastian secara mantap. Pada dasarnya pengkajian hukum ekonomi diarahkan untuk meningkatkan daya dukung hukum/peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan ekonomi. Kelengkapan perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan ini akan memberi kepastian hukum bagi pelaksanaan hubungan hukum yang menciptakan hak dan kewajiban bagi para subjek hukum, pada umumnya, serta dalam hubungan kegiatan ekonomi pada khususnya.<sup>291</sup>

Hukum dan ekonomi harus berjalan dalam suatu wadah yang harmonisasi dan diarahkan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat. Penciptaan kebijakan deregulasi ekonomi sangat dipengaruhi suhu suatu negara, bagaimana Negara saat itu, amankah, dipengaruhi bangsa lain atau bisa berpijak dalam aturan yang digariskan oleh suatu negara. Gerak ritme perekonomian suatu negara sangat dipengaruhi oleh bagaimana pemuka negara membuat kebijaksanaan tentang arah ekonomi negaranya itu sendiri. Kalau dikatakan hukum ekonomi adalah hasil pemikiran pakar ekonomi, hukum dan politisi mungkin juga benar. Inilah yang menjadi bahan persandingan bahwa hukum, politik dan

---

291 Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm : 23.

ekonomi bisa menjadi suatu produk hukum yang bernilai sebagai kebijakan yang harus ditaati oleh seluruh warga negaranya.

Kedudukan politik hukum secara harfiah dalam ekonomi suatu negara seperti sebuah simbiosis mutualisme yang saling terkait. Jika politik hukum dilakukan berarti secara tidak langsung akan terjadi pembaharuan kebijakan ekonomi. Pembangunan hukum harus menunjukkan bahwa pembangunan harus menjadi alat legitimasi dan pengaman bagi pembangunan ekonomi.<sup>292</sup> Hal itu terlihat dari pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi-kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi dan sosial.<sup>293</sup>

Terkait dengan kondisi *dwelling time*, yang mendera pelabuhan selama ini, eksistensi dari pengaturan pelabuhan yang tertuang di dalam UU Pelayaran, semakin gencar mendapatkan kritik dari berbagai kalangan. Maka dengan menghadapi kondisi seperti ini, kebijakan politik hukumnya harus jelas, dan searah sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Kebijakan politik hukum ini, sudah tertuang dan terlihat ketika **Presiden Joko Widodo**, yang meluncurkan tiga paket kebijakan ekonomi yang bertujuan untuk mendongkrak perekonomian Indonesia. Paket ini juga bertujuan menyikapi perkembangan ekonomi dunia yang berdampak terhadap perekonomian banyak Negara termasuk Indonesia. **Joko Widodo** mengatakan, pemerintah sejatinya telah mengeluarkan berbagai macam kebijakan untuk menciptakan

---

292 Todung Mulya Lubis, *Perkembangan Hukum dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, paper untuk Raker Peradin, November 1983.

293 Mulyana W.Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm : 29.

kondisi ekonomi makro yang kondusif. Namun, hal itu dirasa masih belum cukup untuk mendongkrak perekonomian Indonesia.<sup>294</sup>

Paket kebijakan ekonomi yang dicanangkan oleh **Presiden Joko Widodo**, mencakupi hal-hal sebagai berikut:<sup>295</sup>

1. Mendorong daya saing industri nasional melalui '*deregulasi*', '*debirokratisasi*', serta penegakan hukum dan kepastian usaha. Setidaknya terdapat 89 peraturan yang dirombak dari sebanyak 154 peraturan yang diusulkan untuk dirombak. Sehingga, ini bisa menghilangkan duplikasi, memperkuat koherensi, dan konsistensi dan memangkas peraturan yang tidak relevan atau menghambat daya saing industri nasional. Selain itu, telah disiapkan 17 rancangan peraturan pemerintah (PP), 11 rancangan peraturan presiden (Pepres), dua rancangan instruksi presiden (Inpres), 63 rancangan peraturan menteri, dan lima aturan menteri lainnya untuk mendukung proses deregulasi tersebut.
2. Pemerintah juga melakukan langkah penyederhanaan izin, memperbaiki prosedur kerja perizinan, memperkuat sinergi, peningkatan kualitas pelayanan, serta menggunakan pelayanan yang berbasis elektronik. Mempercepat proyek strategis nasional dengan menghilangkan berbagai hambatan dan sumbatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian proyek strategis nasional. Hal itu dilakukan dengan penyederhanaan izin, penyelesaian tata ruang dan penyediaan lahan, serta percepatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Serta diskresi dalam penyelesaian hambatan dan perlindungan hukum. Pemerintah juga memperkuat peran kepala daerah untuk melakukan dan atau memberikan dukungan pelaksanaan proyek strategis nasional

---

294 *Jokowi Namai Paket Kebijakan Ekonomi Jilid II "September I"*.

295 *Presiden Jokowi Umumkan Paket Kebijakan Ekonomi Jilid I*, CNN, Rabu 09-09-2015.

3. Peningkatan investasi di sektor properti dengan mengeluarkan kebijakan untuk mendorong pembangunan perumahan khususnya untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), serta membuka peluang investasi yang lebih besar di sektor properti.

Paket Kebijakan Ekonomi Jilid I dan II, dirasakan belum juga cukup untuk mengatasi persoalan ekonomi di Negara ini, maka pemerintah memandang perlunya untuk mengatasi dampak pelemahan ekonomi yang tengah melilit perekonomian Indonesia, maka pemerintah meluncurkan paket kebijakan ekonomi tahap III. Paket ini untuk melengkapi dua paket kebijakan ekonomi yang sudah dilansir **Presiden Joko Widodo** pada September 2015 lalu. Melalui dua paket kebijakan terdahulu, pemerintah melakukan berbagai '*deregulasi*' untuk memperbaiki iklim usaha dan mempermudah perizinan usaha.

Pada Paket Kebijakan ekonomi Jild III, pemerintah menambahkan satu hal lagi, selain kemudahan dan kejelasan berusaha, yaitu menekan biaya, paket kebijakan ekonomi tahap III mencakup tiga wilayah kebijakan, yakni sebagai berikut;

- Pertama, penurunan tarif listrik dan harga BBM serta gas.
  - Kedua, perluasan penerima kredit usaha rakyat (KUR)
  - Ketiga, penyederhanaan izin pertanahan untuk kegiatan penanaman modal.
1. Penurunan harga BBM, listrik dan gas.
    - a. Harga BBM
      - Harga avtur, LPG 12 kg, Pertamina, dan Peralite efektif turun sejak 1 Oktober 2015.
      - Harga solar turun Rp 200 per liter baik untuk solar bersubsidi ataupun non-subsidi. Dengan penurunan ini,

harga eceran solar bersubsidi akan menjadi Rp 6.700 per liter. Penurunan harga solar ini berlaku 3 hari sejak pengumuman ini.

- Harga BBM jenis premium tetap alias tidak berubah, yakni Rp 7.400 per liter di Jawa, Madura, dan Bali (Jamali) dan Rp 7.300 per liter (di luar Jamali).

b. Harga gas

- Harga gas untuk pabrik dari lapangan gas ditetapkan sesuai dengan kemampuan daya beli industri pupuk, yakni sebesar 7dollar AS million metric british thermal unit (MMBTU).
- Harga gas untuk industri lainnya (seperti petrokimia dan keramik) akan diturunkan sesuai dengan kemampuan industri masing-masing. Penurunan harga gas dimungkinkan dengan melakukan efisiensi pada sistem distribusi gas serta pengurangan penerimaan negara atau PNB gas. Meski demikian, penurunan harga gas ini tidak akan memengaruhi besaran penerimaan yang menjadi bagian perusahaan gas yang berkontrak kerja sama.
- Penurunan harga gas untuk industri tersebut akan efektif berlaku mulai 1 Januari 2016.

c. Tarif listrik

- Tarif listrik untuk pelanggan industri I3 dan I4 akan turun mengikuti turunnya harga minyak bumi (automatic tariff adjustment).
- Diskon tarif hingga 30 persen untuk pemakaian listrik mulai tengah malam pukul 23.00 hingga pagi hari pukul 08.00, pada saat beban sistem ketenagalistrikan rendah.
- Penundaan pembayaran tagihan rekening listrik hingga

60 persen dari tagihan selama setahun dan melunasi 40 persen sisanya secara angsuran pada bulan ke-13, khusus untuk industri padat karya.

2. Perluasan penerima KUR

- Setelah menurunkan tingkat bunga KUR dari sekitar 22 persen menjadi 12 persen pada paket kebijakan ekonomi tahap III ini, pemerintah memperluas penerima KUR. Kini keluarga yang memiliki penghasilan tetap atau pegawai dapat menerima KUR untuk dipergunakan dalam sektor usaha produktif.

3. Penyederhanaan izin pertanahan untuk kegiatan penanaman modal

- Kementerian ATR/BPN merevisi Permen Nomor 2 Tahun 2015 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Agraria, Tata Ruang, dan Pertanahan dalam Kegiatan Penanaman Modal. Beberapa substansi pengaturan baru ini mencakup beberapa hal, seperti:
  - Pemohon mendapatkan informasi tentang ketersediaan lahan (semula 7 (tujuh) hari menjadi 3 (tiga) jam);
  - Seluruh permohonan didaftarkan sebagai bentuk kepastian bagi pemohon terhadap ketersediaan dan rencana penggunaan lahan. Surat akan dikeluarkan dalam waktu 3 jam;
  - Kelengkapan perizinan prinsip:
- Proposal, pendirian perusahaan, hak atas tanah menjadi persyaratan awal untuk dimulainya kegiatan lapangan
- Ada persyaratan yang dapat menyusul sampai dengan sebelum diterbitkannya keputusan tentang hak penggunaan lahan.

- Jangka waktu pengurusan (persyaratan harus lengkap):
  - Hak guna usaha (HGU) dari semula 30 – 90 hari menjadi 20 hari kerja untuk lahan dengan luas sampai dengan 200 hektar, dan menjadi 45 hari kerja untuk lahan dengan luas di atas 200 hektar.
  - Perpanjangan/pembaruan HGU dari semula 20 – 50 hari menjadi 7 hari kerja untuk lahan dengan luas di bawah 200 hektar atau 14 hari kerja untuk lahan dengan luas di atas 200 hektar.
  - Permohonan hak guna bangunan/hak pakai dari semula 20–50 hari kerja dipersingkat menjadi 20 hari kerja (luas lahan sampai dengan 15 hektar) atau 30 hari kerja (luas lahan di atas 15 hektar).
  - Perpanjangan/pembaruan hak guna bangunan/hak pakai dari semula 20–50 hari kerja menjadi 5 hari kerja (luas lahan sampai dengan 15 hektar) atau 7 hari kerja (luas di atas 15 hektar).
  - Hak atas tanah dari semula 5 hari kerja diperpendek menjadi 1 hari kerja saja.
  - Penyelesaian pengaduan dari semula 5 hari kerja dipersingkat menjadi 2 hari kerja.
- Perpanjangan hak penggunaan lahan yang didasarkan pada evaluasi tentang pengelolaan dan penggunaan lahan, termasuk audit luas lahan, tidak lagi memakai persyaratan seperti awal permohonan.

Paket Kebijakan Ekonomi tahap ketiga (III) didukung Otoritas Jasa Keuangan dengan menerbitkan enam peraturan kemudahan bagi industri keuangan, sebagai berikut;

1. Memberikan kemudahan atau relaksasi persyaratan bagi kegiatan usaha penitipan dan pengelolaan valuta asing oleh bank.
2. Meluncurkan skema asuransi pertanian, khususnya komoditas padi. Program ini dilakukan dengan menggandeng Kementerian Pertanian, Kementerian BUMN serta konsorsium perusahaan asuransi.
3. Revitalisasi industri modal ventura. Industri modal ventura justru kerap kali kesulitan untuk mendapat perbankan karena minimnya akses.
4. Membentuk konsorsium untuk pembiayaan industri berorientasi ekspor bagi ekonomi kreatif, UMKM serta koperasi
5. Pemberdayaan lembaga pembiayaan ekspor.
6. Penegasan terkait implemementasi '*one project*' konsep dalam penetapan kualitas kredit.

Paket Kebijakan Ekonomi tersebut, sangat relevan dengan penyelesaian konflik yang terjadi di Pelabuhan khususnya terkait persoalan *dwelling time*, mengapa?, sebab penulis beranggapan bahwa Pemerintah di banyak Negara berkembang telah berupaya untuk memotong mata rantai birokrasi dengan harapan menciptakan peraturan *administrative* yang lebih *efisien* dan meniadakan beban-beban administratif yang tidak perlu di berbagai sektor usaha. Upaya-upaya tersebut menjadi semakin urgen mengingat semakin besarnya tekanan internasional kearah globalisasi perdagangan, investasi dan bahkan ekonomi.

Dengan Paket Kebijakan Ekonomi tersebut, maka mata rantai birokrasi akan terpotong. Survey di hampir 200 Negara yang dilakukan oleh Bank Dunia dan dituangkan dalam laporannya berjudul "*The World Bank's Doing Business Annual Report*" menunjukkan bahwa beban-

beban administratif merupakan variabel kunci dalam menentukan tingkat daya saing. Pemotongan rantai birokrasi hanyalah sebagian kecil dari serangkaian kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas.

Pengurangan bahkan penghentian kegiatan *regulasi* bukanlah alternatif yang tepat mengingat pembuatan dan pelaksanaan peraturan dan undang-undang memang merupakan pekerjaan lembaga *eksekutif, yudikatif dan legislatif*. Solusi yang lebih tepat bagi pemotongan mata rantai birokrasi adalah melalui program-program peningkatan kualitas regulasi.

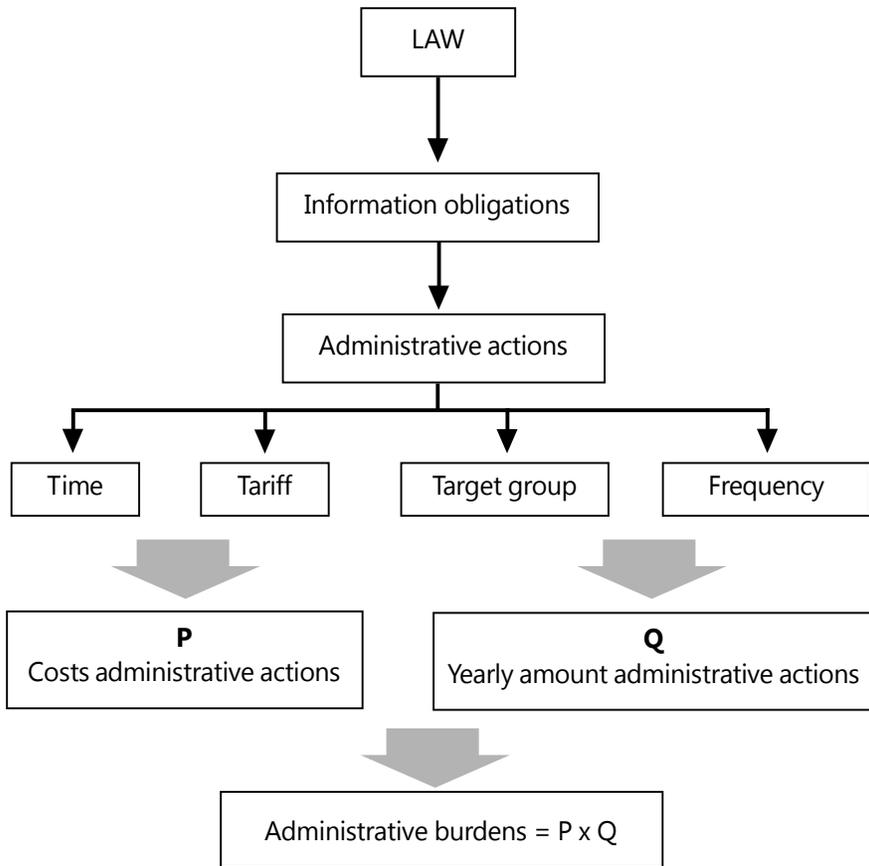
Untuk dapat mengaplikasi paket kebijakan ekonomi tersebut, banyak pendekatan yang telah dipakai oleh berbagai Negara dalam mengurangi dampak dan biaya birokrasi sehingga praktik terbaik dalam menentukan strategi pemotongan rantai birokrasi perlu diidentifikasi.

Pengurangan ataupun pemotongan kewajiban administrasi dalam peraturan-peraturan pemerintah khususnya yang ditujukan pada sektor bisnis/usaha dapat dilakukan dari dua lini sekaligus, yakni sebagai berikut:

**Pertama:** Peraturan-peraturan (*'regulasi'*) yang ada dapat direformasi atau di *'deregulasi'* sehingga biaya-biaya administrasi dapat ditekan. Hal ini sebaiknya didahului oleh proses identifikasi dan pembuatan daftar urutan prioritas peraturan yang akan dideregulasi. Proses identifikasi dan pembuatan *'priority list'* ini harus didasarkan pada dampak biaya yang tercipta sehingga dalam tahap ini suatu alat ukur yang relatif akurat perlu diadopsi.

Pada banyak kasus sistem pengukuran yang dipakai didasari oleh suatu model pengukuran biaya yang disebut *'Standard Cost Model'* (SCM) yang dikembangkan di Negara Belanda dan telah dipakai dan

diadopsi oleh berbagai negara OECD (*'Organisation for Economic Co-operation and Development'*). Perhatikanlah diagram dan uraian di bawah.



Proses pengukuran menggunakan model ini melibatkan konversi suatu peraturan menjadi kewajiban-kewajiban penyediaan informasi (suatu peraturan perijinan misalnya dapat dikonversi menjadi kewajiban-kewajiban penyediaan berbagai informasi yang diperlukan untuk memproses aplikasi perijinan tersebut). Kewajiban-kewajiban informasi ini dijabarkan pula dalam aktivitas-aktivitas administratif yang biaya totalnya dihitung menggunakan variabel-variabel seperti:

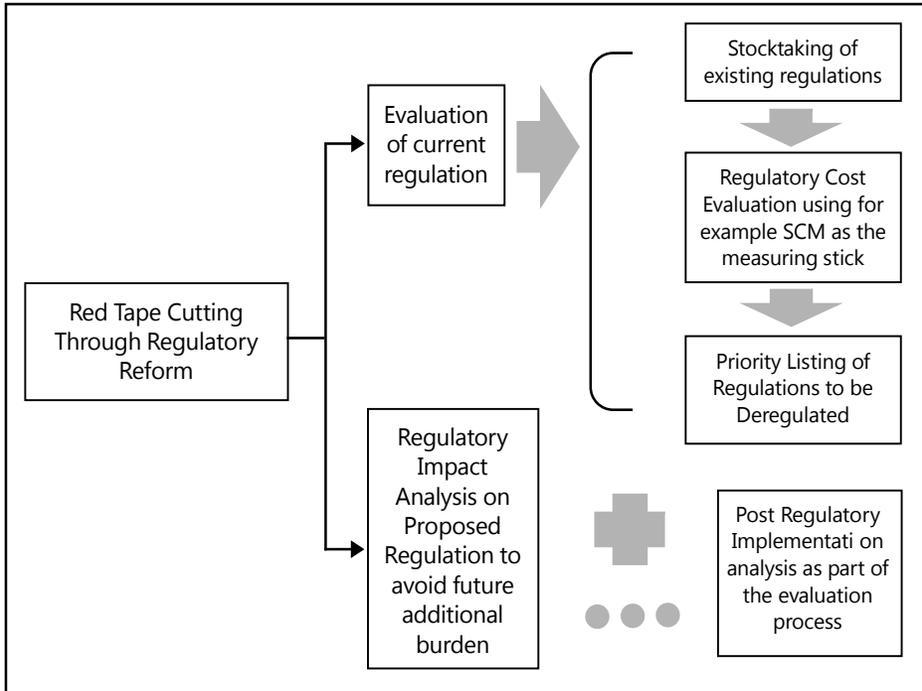
1. Tarif yang ditetapkan untuk administrasi;
2. Waktu yang dibutuhkan oleh suatu proses administrasi dan
3. Frekwensi kegiatan administratif tersebut per tahunnya. Sehingga diperoleh beban administrasi total dari suatu peraturan per tahunnya yang menjadi beban obyek peraturan tersebut.

Model ini dianggap cukup akurat dalam merepresentasikan biaya yang diciptakan oleh suatu peraturan namun tentu saja memerlukan suatu prasyarat yaitu tertatanya dengan baik pencatatan biaya penyediaan informasi dalam mengurus suatu perijinan, misalnya, berikut dengan kemampuan mengkonversikan waktu yang dibutuhkan untuk memenuhi suatu kewajiban administrasi ke dalam nilai moneter, hal ini cukup sulit dilakukan terutama oleh organisasi-organisasi bisnis dinegara berkembang terutamanya bisnis-bisnis berskala kecil-menengah.

*Kedua*, peraturan-peraturan yang akan diberlakukan dan masih dalam tahap rancangan (*'regulatory draft'*) perlu dikaji dampaknya terhadap organisasi maupun individu yang menjadi obyek peraturan tersebut. Hal ini ditujukan untuk meminimalkan beban/biaya yang mungkin timbul dari implementasi peraturan tersebut.

Kajian dampak peraturan ini dilakukan melalui suatu proses analisa dampak peraturan/*'regulatory impact assessment'* (RIA) yang melibatkan pihak-pihak terkait termasuk pihak-pihak yang menjadi obyek peraturan. Limitasi dari kajian sejenis ini adalah adanya kemungkinan terjadinya ketidak sesuaian dampak yang diantisipasi dengan dampak yang sebenarnya sehingga diperlukan adanya suatu kajian paska implementasi peraturan sebagai bagian dari proses evaluasi kebijakan.

Penulis dalam hal ini, akan memberikan sebuah gambaran perihal langkah-langkah pemotongan rantai birokrasi melalui 'deregulasi' dan reformasi peraturan ditampilkan dalam diagram di bawah ini.



### 3. Implementasi INSW (*Indonesia National Single Window*) untuk Memangkas Perizinan Waktu Tunggu Bongkar Muat

Salah satu Paket Kebijakan Ekonomi, yang telah dicanangkan oleh **Presiden Joko Widodo** adalah penggunaan teknologi untuk mempercepat perijinan. Sebetulnya, hal ini sudah dibicarakan 2 (dua) tahun sebelumnya. Tepatnya 21 Juni 2012, PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), menandatangani kesepakatan bersama dengan tujuh instansi pemerintah di Pelabuhan Tanjung Priok untuk menerapkan 'Inaportnet' dalam rangka mendukung implementasi 'National Single Window' (NSW).

Di Indonesia sistem NSW dilakukan secara bertahap untuk aktivitas impor, ekspor, arus komoditi, aktivitas pelabuhan, instansi yang terlibat serta kelembagaanya. Untuk pelayanan impor dilakukan sejak 17 Desember 2007 dan hingga saat ini sudah diterapkan secara *mandatory* di 5 (lima) pelabuhan utama, yaitu Tanjung Priok, Tanjung Emas, Tanjung Perak, Belawan dan Bandara Soekarno Hatta.

Kemudian, pada tanggal 29 Januari 2010, bertempat di pelabuhan Tanjung Priok Jakarta, Presiden RI Bapak **Susilo Bambang Yudoyono** meresmikan peluncuran sistem '*Indonesia National Single Window*' (INSW) secara nasional bersama dengan pelayanan 24 jam x 7 hari (pelayanan 24 jam dalam 7 hari). Dalam acara ini tim persiapan INSW menjelaskan secara detail simulasi penggunaan sistem INSW, Tanggapan masyarakat usaha, *live demo* pengoperasian *website* & portal serta *teleconfrence* dengan pihak terkait di pelabuhan Belawan Medan dan Tanjung Perak Surabaya.

'*Official website*' yang berisi informasi yang berkaitan dengan sistem NSW. Informasi dalam '*official website*' NSW dapat diakses oleh semua orang tanpa harus login terlebih dahulu dan disajikan secara transparan. Informasi yang dipublikasikan melalui '*official website*' adalah:

1. Semua informasi terkait INSW diantaranya informasi dari kementerian/lembaga dan media masa;
2. Informasi tarif bea masuk, larangan pembatasan impor dan larangan pembatasan ekspor;
3. *Update* informasi peraturan larangan dan pembatasan.

Pada acara peluncuran NSW secara nasional tersebut, Bapak Presiden didampingi Pejabat terkait secara resmi telah meluncurkan sistem NSW di Indonesia. Harapannya adalah:

1. Sistem INSW akan meningkatkan daya saing Indonesia dalam persaingan global;
2. Memberikan kepastian kepada dunia usaha dalam hal referensi data dan waktu;
3. Mempermudah dan mempercepat urusan logistik tanah air;
4. Mempercepat proses dan menurunkan biaya dalam ekspor dan impor barang.

Sejak tahun 2010, seluruh perijinan dikirim ke portal NSW baik yang proses pengajuannya masih dilakukan secara manual maupun yang sudah dilakukan secara '*online*'. Sejak diterapkannya, Kementerian Perdagangan telah menerima pengajuan sebanyak 53 (lima puluh tiga) perijinan impor secara '*online*' melalui portal NSW.

Dengan diberlakukannya NSW, sehingga sampai dengan saat ini seluruh perijinan impor telah dikirim ke portal NSW. Selain itu juga, *Laporan Surveyor* (LS) dan '*Certificate of Inspection*' (COI) untuk impor juga telah dikirim ke portal NSW melalui '*intrade*'.<sup>296</sup>

Sementara untuk sistem NSW pelayanan ekspor penerapannya diawali dengan penerapan secara *mandatory* di pelabuhan Tanjung Perak pada tanggal 18 Januari 2010, kemudian di Tanjung Emas mulai tanggal 17 Juni 2010, pelabuhan Belawan mulai tanggal 15 Juli 2010, Tanjung Priok mulai tanggal 5 Agustus 2010 dan di bandara Soekarno Hatta pada tanggal 23 September 2010.

Terkait dengan perijinan ekspor tersebut telah dibangun sistem Surat Keterangan Asal (SKA) otomatis / '*online*' di 28 (dua puluh delapan) Instansi Penerbit Surat Keterangan Asal (IPSKA) guna mempercepat layanan publik terkait dengan penerbitan SKA dan 57 (lima puluh tujuh)

---

296 Ditjen Daglu, *Presentasi Dirjen Perdagangan Luar Negeri dalam Rapat Kerja Kementerian Perdagangan* 2011.

IPSKA yang melaksanakan penerbitan secara manual sehingga total sudah ada 85 (delapan puluh lima) IPSKA.

Beberapa upaya diperlukan untuk mengurangi biaya transaksi melalui peningkatan efisiensi waktu, biaya dan akurasi data dalam proses penanganan perijinan dalam rangka mendukung pelaksanaan '*Indonesia National Single Window*' (INSW) dan meningkatkan daya saing nasional serta meningkatkan fasilitasi perdagangan dalam menghadapi persaingan global, adalah salah satunya pembuatan sistem perijinan '*Inatrade*' oleh Kementerian Perdagangan. Sistem perijinan ini diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan No. 28/M-DAG/PER/6/2009.

Terdapat 2 (dua) alasan dasar, mengapa penggunaan sistem elektronik dalam rangka mencapai '*Indonesia National Single windows*' (INSW), dapat memajukan perekonomian negara Indonesia;

1. Untuk meningkatkan daya saing nasional dan memfasilitasi perdagangan dalam rangka menghadapi persaingan global, diperlukan upaya untuk mendorong kelancaran dan kecepatan arus barang ekspor dan/atau impor serta mengurangi biaya transaksi melalui peningkatan efisiensi waktu dan biaya dalam proses penanganan dokumen kepabeanan dan pengeluaran barang ('*customs release and clearance of cargoes*');
2. Untuk melaksanakan komitmen Indonesia dalam '*Agreement to Establish and Implement the ASEAN Single Window*', perlu dibangun sistem '*National Single Window*' yang efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Atas dasar alasan tersebutlah, maka dalam hal ini Pemerintah dipandang perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Penggunaan Sistem Elektronik Dalam Kerangka '*Indonesia National Single Window*',

selanjutnya hal ini diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Sistem Elektronik Dalam Kerangka '*Indonesia National Single windows*' (INSW).

Pengertian INSW menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Sistem Elektronik Dalam Kerangka '*Indonesia National Single windows*' (INSW). Pasal 1 ayat (2), bahwa;

*'Indonesia National Single Window yang selanjutnya disebut dengan INSW adalah sistem nasional Indonesia yang memungkinkan dilakukannya suatu penyampaian data dan informasi secara tunggal ('single submission of data and information'), pemrosesan data dan informasi secara tunggal dan sinkron ('single and synchronous processing of data and information'), dan pembuatan keputusan secara tunggal untuk pemberian izin kepabeanan dan pengeluaran barang ('single decision-making for custom release and clearance of cargoes').'*

Di keluarkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 10 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Sistem Elektronik Dalam Kerangka '*Indonesia National Single windows*' (INSW), dalam Pasal 2 ayat (2) memiliki tujuan sebagai berikut;

1. Memberikan kepastian hukum dalam rangka penanganan dokumen kepabeanan dan perizinan yang dilaksanakan melalui sistem elektronik berkaitan dengan kegiatan ekspor dan/atau impor;
2. Melindungi penanganan dokumen kepabeanan dan perizinan yang berkaitan dengan kegiatan ekspor dan/atau impor dari penyalahgunaan sistem;
3. Memberikan pedoman bagi pembangunan dan penerapan sistem INSW.

INSW adalah suatu sistem layanan publik terintegrasi, yang menyediakan fasilitas pengajuan dan pemrosesan informasi standar secara elektronik, guna menyelesaikan semua proses kegiatan dalam penanganan lalu lintas barang ekspor, impor dan transit, untuk meningkatkan daya saing nasional.<sup>297</sup>

Tujuan umum dan manfaat penerapan sistem NSW di Indonesia:

1. Meningkatkan efisiensi pelayanan  
Meningkatkan kecepatan pelayanan ekspor-impor dan menciptakan suatu kepastian waktu layanan.
2. Meningkatkan efektifitas pengawasan  
Dengan melakukan integrasi dan rekonsiliasi data antar seluruh instansi yang terkait maka diharapkan pengawasan dan penegakan hukum akan lebih efektif.
3. Mengoptimalkan penerimaan negara  
Dengan menerapkan otomasi sistem di semua instansi dan data yang terintegrasi maka dapat meminimalkan potensi pelanggaran dan memperkuat upaya menggali penerimaan negara.
4. Menjamin validitas dan akurasi data  
Adanya rekonsiliasi data dan "*check and balance*" antar semua instansi pemerintah maka akan dapat menjamin validitas dan akurasi semua data yang terkait dengan kegiatan ekspor-impor, yang akan menjadi referensi untuk pengambilan kebijakan nasional.

Tujuan utama dari penerapan sistem NSW pada dasarnya mencakup 4 (empat) hal, yaitu:

---

297 *Indonesia National Single Window*, dapat dilihat dalam: <http://www.insw.go.id/index.php/home/menu/sw>.

1. Mempercepat penyelesaian proses ekspor-impor melalui peningkatan efektifitas dan kinerja lalu lintas barang ekspor-impor;
2. Meminimalisasi waktu dan biaya yang diperlukan dalam penanganan lalulintas barang ekspor-impor, terutama terkait dengan *proses customs release and clearance of cargoes*;
3. Meningkatkan validitas dan akurasi data yang terkait dengan kegiatan ekspor dan impor;
4. Meningkatkan daya saing nasional dan mendorong masuknya investasi.

Dengan mengutip dari *website* INSW (resmi), manfaat dari penerapan INSW dapat digambarkan sebagai berikut:

**Manfaat Penerapan INSW**

<b>Bagi Pemerintah</b>	<b>Bagi Dunia Usaha</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memfasilitasi peningkatan kecepatan dalam proses <i>'customs release and clearance of cargoes'</i>;</li> <li>2. Menyediakan sistem pelayanan yang mudah, murah, nyaman, aman, &amp; memberikan kepastian usaha;</li> <li>3. Menciptakan manajemen risiko yang lebih baik;</li> <li>4. Meningkatkan validitas dan akurasi data &amp; menghilangkan redundansi dan duplikasi data;</li> <li>5. Memudahkan pelaksanaan penegakan hukum dalam kaitan dengan kegiatan ekspor-impor;</li> <li>6. Meningkatkan perlindungan atas kepentingan nasional karena lalulintas barang ekspor-impor;</li> <li>7. Mengoptimalkan penerimaan Negara;</li> <li>8. Mendukung penerapan prinsip-prinsip <i>Good Public Governance</i> dalam pelayanan ekspor-impor.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberikan kepastian terhadap biaya dan waktu yang diperlukan dalam pelayanan yang terkait dengan ekspor-impor;</li> <li>2. Meningkatkan daya saing produk dalam negeri;</li> <li>3. Memperluas akses pasar dan sumber-sumber faktor produksi;</li> <li>4. Meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya;</li> <li>5. Mendorong tumbuh dan berkembangnya kewirausahaan;</li> <li>6. Mendukung penerapan <i>Good Corporate Governance</i> dalam penyelesaian ekspor-impor.</li> </ol>

Adapun penjelasan proses atau prosedur import di Indonesia melalui portal *Indonesia National Single windows'* (INSW), adalah sebagai berikut:

1. Importir mencari *supplier* barang sesuai dengan yang akan diimpor;
2. Setelah terjadi kesepakatan harga, importir membuka L/C di Bank devisa dengan melampirkan PO mengenai barang-barang yang mau diimpor, kemudian antar Bank ke Bank Luar Negeri untuk menghubungi *Supplier* dan terjadi perjanjian sesuai dengan perjanjian isi L/C yang disepakati kedua belah pihak;
3. Barang-barang dari *Supplier* siap untuk dikirim ke pelabuhan pemuatan untuk diajukan;
4. *Supplier* mengirim faks ke *Importer document* B/L, *Inv*, *Packing List* dan beberapa dokumen lain jika disyaratkan (Serifikat karantina, Form E, Form D, dan sebagainya);
5. Original dokumen dikirim via Bank / original kedua ke importir;
6. Pembuatan / pengisian dokumen PIB (Pengajuan Impor Barang). Jika importir mempunyai Modul PIB dan EDI System sendiri maka importir bisa melakukan penginputan dan pengiriman PIB sendiri. Akan tetapi jika tidak mempunyai maka bisa menghubungi pihak PPJK (Pengusaha Pengurusan Jasa Kepabeanan) untuk proses input dan pengiriman PIB-nya;
7. Dari PIB yang telah dibuat, akan diketahui berapa Bea masuk, PPH dan pajak yang lain yang akan dibayar. Selain itu Importir juga harus mencantumkan dokumen kelengkapan yang diperlukan di dalam PIB;
8. Importir membayar ke bank devisa sebesar pajak yang akan dibayar ditambah biaya PNBP;

9. Bank melakukan pengiriman data ke Sistem Komputer Pelayanan (SKP) Bea dan Cukai secara *online* melalui media Pertukaran Data Elektronik (PDE);
10. Importir mengirimkan data Pemberitahuan Impor Barang (PIB) ke Sistem Komputer Pelayanan (SKP) Bea dan Cukai secara *online* melalui media Pertukaran Data Elektronik (PDE);
11. Data PIB terlebih dahulu akan diproses di Portal *Indonesia National Single Window* (INSW) untuk proses validasi kebenaran pengisian dokumen PIB dan proses verifikasi perijinan (*Analizing Point*) terkait Lartas;
12. Jika ada kesalahan maka PIB akan *direject* dan importir harus melakukan pembetulan PIB dan mengirimkan ulang kembali data PIB;
13. Setelah proses di portal INSW selesai maka data PIB secara otomatis akan dikirim ke Sistem Komputer Pelayanan (SKP) Bea dan Cukai;
14. Kembali dokumen PIB akan dilakukan validasi kebenaran pengisian dokumen PIB dan *Analizing Point* di SKP;
15. Jika data benar akan dibuat penjaluran;
16. Jika PIB terkena jalur hijau maka akan langsung keluar Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB);
17. Jika PIB terkena jalur merah maka akan dilakukan proses cek fisik terhadap barang impor oleh petugas Bea dan Cukai. Jika hasilnya benar maka akan keluar SPPB dan jika tidak benar maka akan dikenakan sanksi sesuai undang-undang yang berlaku;
18. Setelah SPPB keluar, importir akan mendapatkan respon dan melakukan pencetakan SPPB melalui modul PIB;
19. Barang bisa dikeluarkan dari pelabuhan dengan mencantumkan dokumen asli dan SPP.

Proses *customs release and clearance of cargoes*, melibatkan banyak instansi terkait, sehingga salah satu faktor kunci adalah tersedianya portal yang memungkinkan terjadinya pertukaran data dan informasi, di mana masing-masing instansi akan menyediakan dan mengakses informasi yang dibutuhkan. Untuk pertukaran data tersebut diperlukan integrasi antar sistem dari masing-masing instansi yang terkait dengan Portal NSW.

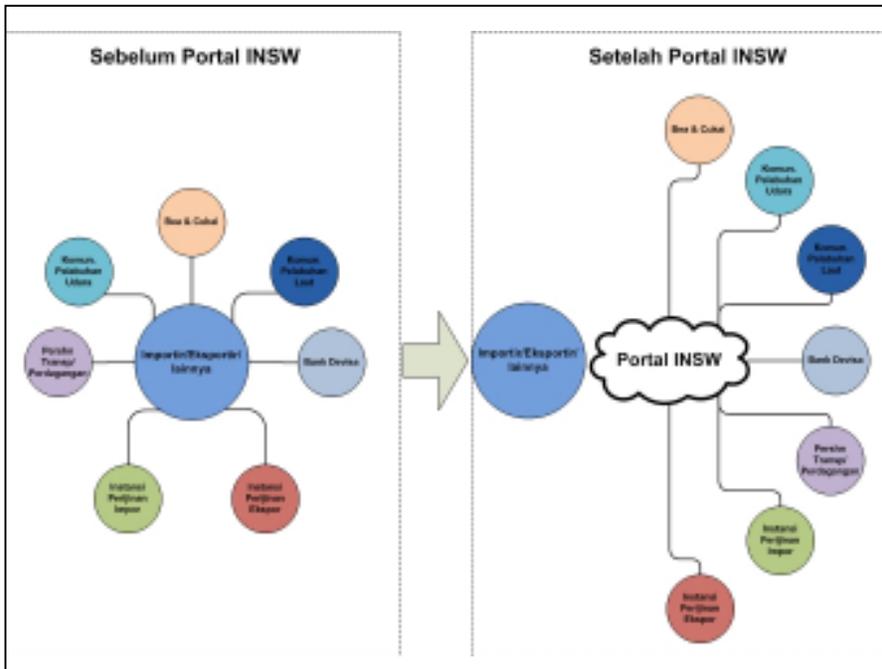
Integrasi antar sistem tersebut juga diperlukan untuk merealisasikan prinsip '*single point of data submission, data processing, and decision making for customs release and clearance of cargoes*', yaitu dalam bentuk penyediaan "*repositori*" tunggal secara virtual, di mana setiap pihak yang terlibat dapat mengambil, memproses, dan mengembalikan (*update*) pekerjaan yang menjadi bagian masing-masing dari repositori tersebut.<sup>298</sup>

Portal NSW merupakan sistem yang akan melakukan integrasi informasi berkaitan dengan proses '*customs release and clearance of cargoes*', yang menjamin keamanan data dan informasi serta memadukan alur dan proses informasi antar sistem internal secara otomatis, yang meliputi sistem kepabeanan, perijinan, kepelabuhanan/kebandar-udaraan, dan sistem lain yang terkait dengan proses '*customs clearance and release of cargoes*'.

---

298 *Indonesia National Single Window, Ibid*

Berikut adalah siklus pengurusan dokumen sebelum dan sesudah INSW;



Melalui Portal NSW, Pengguna jasa diharapkan cukup mengakses 1 (satu) sistem yaitu Portal NSW dalam penyelesaian seluruh persyaratan ekspor dan impor. Wujud integrasi pelayanan pengawasan dantar instansi di atas, tidak sekedar berbentuk integrasi teknis sistem informasi namun lebih di utamakan integrasi proses bisnis yang harmonis, simpel serta standar guna menciptakan layanan yang *konsisten, transparan, simple dan efisien*.

Hal ini sejalan dengan arah pengembangan NSW yaitu untuk mempercepat dan menyederhanakan alur informasi antara pemerintah dan pihak swasta serta membawa keuntungan bagi semua pihak yang terlibat dalam perdagangan internasional. NSW juga diharapkan untuk menetapkan, menyederhanakan, standardisasi dan menciptakan

lingkungan yang terintegrasi dalam pemeriksaan muatan (*'cargo clearance'*) yang sejalan dengan praktik perdagangan internasional yang terbaik.

Wujud integrasi proses bisnis dan system informasi yang akan dilakukan oleh pengelola Portal INSW meliputi:

1. Harmonisasi dan Singkronisasi proses bisnis;

Proses yang dilakukan pengelola Portal INSW bersama Kementerian Lembaga (K / L) terkait melakukan penyesuaian agar sistem dan prosedur yang ditetapkan tidak tumpang tindih dan bertentangan dengan sistem dan prosedur yang ditetapkan Kementerian Lembaga (K / L) lainnya. Aturan yang dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi ini terdiri dari aturan yang akan ditetapkan (masih dalam bentuk rancangan) dan aturan yang sudah berjalan, namun dalam implementasinya ditemukan ketidakefisienan. Proses harmonisasi dan sinkronisasi ini juga menjamin aturan yang akan diterbitkan dapat diimplementasikan di lapangan dan tidak multi tafsir.

2. Simplifikasi Proses Bisnis;

*Simplifikasi* merupakan 'Mekanisme yang dilakukan dalam bentuk analisa kemungkinan implementasi proses bisnis agar dapat berjalan efektif dan efisien'. Dalam penerapannya, *simplifikasi* dapat berupa perubahan prosedur yang tumpang tindih atau di terapkan dalam bentuk pembedaan layanan berbasis manajemen risiko (*'risk management'*). *Simplifikasi* juga dapat diwujudkan dalam bentuk otomatisasi proses bisnis sehingga kepastian layanan dapat terpenuhi.

3. Standardisasi Proses Bisnis;

Mekanisme agar proses bisnis antar instansi dapat terintegrasi melalui proses standarisasi atas elemen data yang dimiliki seluruh *entitas*. Standardisasi yang dilakukan harus sesuai dengan *Stan-*

*dard Internasional* yang dipergunakan dalam '*proses ex-im & international-trade*'.<sup>299</sup>

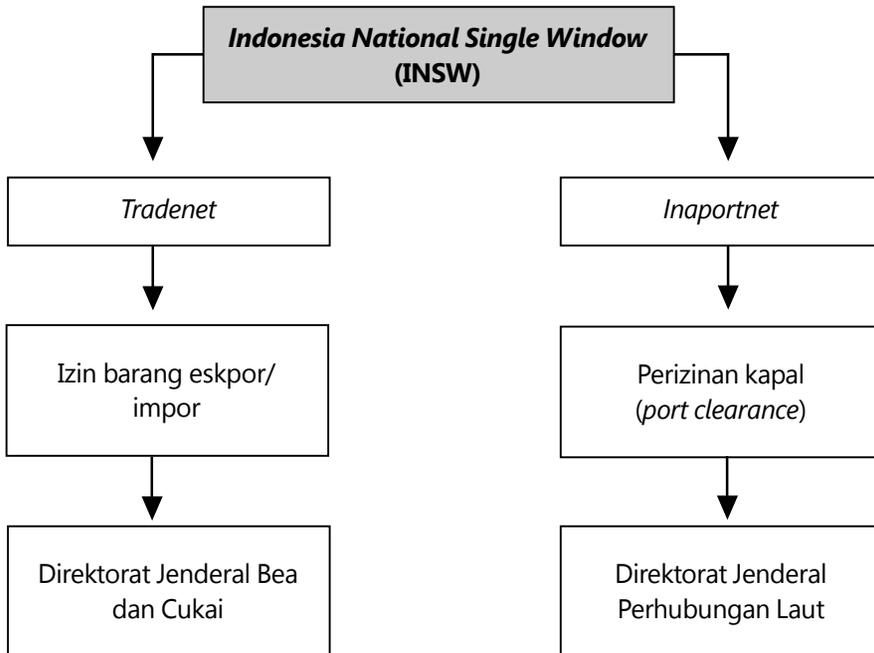
Dalam implementasi terkait dengan layanan logistik di Indonesia, terutama yang memanfaatkan jasa transportasi laut, INSW terbagi antara *Tradenet* dengan *Inaportnet*, berikut adalah masing-masing perbedaannya:

1. *Tradenet* merupakan layanan terintegrasi pengurusan izin barang ekspor/impur yang saat ini dikoordinasi oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
2. *Inaportnet*, merupakan integrasi layanan perizinan kapal (*port clearance*) yang dikoordinasi oleh Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. Atau dengan bahasa lain, *Inaportnet* merupakan sistem layanan tunggal yang mengintegrasikan layanan kebutuhan administrasi perkapalan di seluruh instansi terkait di pelabuhan.

---

299 Catatan: Saat ini NSW sudah mengintegrasikan 18 instansi dari 16 Kementerian dan Lembaga (K / L) dengan memproses lebih dari 2 Juta dokumen perizinan sampai saat ini dan memproses lebih dari 3 Juta dokumen PIB / PEB sejak tahun 2011. NSW saat ini telah diterapkan pada 16 lokasi yaitu 11 Pelabuhan utama terdiri dari Tanjung Priok, Tanjung Emas, Tanjung Perak, Belawan, Merak, Lampung, Dumai, Bitung, Makasar, Benoa, *Dry Port* Cikarang dan 5 Bandar Udara terdiri dari bandar udara Soekarno Hatta, Halim Perdana Kusuma, Juanda, Kuala Namu, Ngurah Rai. Sistem NSW berjalan 24 x 7 secara *realtime* dan *online* dengan melayani entitas importir, eksportir, PPJK, Kementerian / Lembaga, Bank, Shipping Lines Airlines dan TPS.

Perhatikanlah ragaan di bawah ini:



*Inaportnet* memungkinkan pengurusan administrasi *online* terintegrasi untuk surat izin kelaikan berlayar, surat izin kesehatan kapal, surat bebas karantina, *entry/exit permit* bagi pekerja kapal, serta berbagai izin lain yang diperlukan sebuah kapal untuk sandar atau berlayar. Pemilik atau kapten kapal akan mengetahui dokumen apa saja dan berapa biaya yang diperlukan, serta izin mana yang telah diperoleh dan mana yang tidak. Artinya, proses ini, akan mempercepat waktu yang dibutuhkan suatu kapal untuk mendapatkan izin merapat atau pergi dari dermaga sehingga *berthing window* yang disepakati oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) dengan pemilik kapal dapat dicapai tepat waktu.

Penerapan *Inaportnet* ini akan dilaksanakan di bawah koordinasi Kantor Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok demi kelancaran arus barang dan kinerja pelayanan ekspor impor. Nota Kesepahaman ini ditandatangani oleh Kantor Otoritas Pelabuhan (OP) Tanjung Priok, Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tipe A Pelabuhan Tanjung Priok, Kantor Syahbandar Kelas Utama Pelabuhan Tanjung Priok, Kantor Kesehatan Pelabuhan Kelas I Tanjung Priok, Balai Besar Karantina Pertanian Tanjung Priok, Balai Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan Kelas I Jakarta II serta Kantor Imigrasi Kelas I Tanjung Priok.

Penulis yakin dengan implementasi ini, *Inaportnet* akan mempercepat implementasi NSW di Indonesia dan mendorong kelancaran arus barang serta kinerja pelayanan ekspor/impor. Lebih jauh ke depan, sistem ini menjadi salah satu persiapan kita menuju ASEAN *Single Window* (ASW). Karena perdagangan global sekarang tidak lagi bisa ditahan atau dihindari. Yang terpenting adalah bagaimana kita siap menghadapi dan bisa mengambil peluang dari situ.

Pengembangan dan implementasi ASEAN *Single Window* (ASW) telah menjadi komitmen para kepala pemerintahan di kawasan ASEAN untuk meningkatkan fasilitasi perdagangan dengan menyediakan '*platform*' yang terintegrasi antara institusi pemerintah dengan pengguna akhir seperti operator transportasi dan operator logistik dalam pergerakan barang.

Negara-negara anggota ASEAN telah berupaya dengan sungguh-sungguh membangun ASW dengan meletakkan fondasi yang kuat yang fokus pada keamanan '*interoperabilitas*' dan '*inter-konektivitas*' berbagai sistem otomatis pengolahan informasi. Inisiatif strategis ini dimaksudkan mendukung proses integrasi ekonomi bagi terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sebelum tahun 2016 dan dapat dijadikan momentum bagi Negara anggota ASEAN untuk mengak-

selerasi perbaikan sistem pelayanan terpadu dalam transaksi perdagangan internasional.

Pelaksanaan operasional '*Inaportnet*' pertamakalinya, mulai diujicobakan pada 1 Juli 2012 di wilayah PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) Cabang Tanjung Priok sebagai instansi yang infrastrukturnya dianggap paling siap oleh Dirjen Hubla. Perusahaan akan membantu pelaksanaan teknis terkait pemeliharaan dan pengelolaan sistem '*Inaportnet*' secara keseluruhan termasuk penyiapan Sumber Daya Manusia (SDM), agar sistem tersebut dapat beroperasi secara optimal di Pelabuhan Tanjung Priok.

Integrasi sistem PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) dengan milik instansi lainnya terkait '*port clearance*' ini dilakukan untuk mempercepat penerapan penuh INSW yang selama ini belum berjalan sempurna akibat belum terwujudnya *Inaportnet*.

Dengan adanya kebijakan politik hukum ini, penulis (sekaligus sebagai pelaku usaha di Pelabuhan) '*Inaportnet*' direncanakan dapat berintegrasi dengan '*Indonesia Logistic Community System*' (ILCS) yang sistemnya saat ini sedang dikembangkan PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) bersama PT Telkom.

Penulis berharap, dengan penerapan '*Inaportnet*' untuk pelayanan kapal domestik di Tanjung Priok bakal memangkas biaya logistik hingga 10% mengingat berkurangnya kontak fisik antar penyedia dan pengguna jasa di pelabuhan. Sebab, selama ini biaya logistik yang tinggi dipicu masih banyaknya layanan jasa kapal dan barang di pelabuhan dilakukan secara manual. Jadi, logikanya sudah sangat jelas, kalau perizinan dilakukan secara manual, maka biaya logistik akan rendah, maka kelancaran arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok akan semakin efektif.

'Inaportnet' ini akan memangkas 10% biaya logistik. Jadi, bisa lebih efisien khususnya untuk kegiatan logistik domestik atau antarpulau. Implementasi 'Inaportnet' domestik di Pelabuhan Tanjung Priok sudah bisa dimanfaatkan pengguna jasa untuk memudahkan pengajuan dan proses layanan kegiatan bongkar muat dan pelayanan kapal. Penerapan 'Inaportnet' merupakan salah satu langkah meningkatkan performansi logistik Indonesia dengan pembenahan dari sisi 'soft infrastruktur' yaitu penyediaan 'platform' TI bagi komunitas logistik bertukar data dan informasi secara terintegrasi.

Tren sekarang ini semua sudah bisa dilakukan secara 'online', mulai dari membeli barang, transfer dana, atau pembayaran 'online' lain. Maka sistem logistik yang sedang kita bangun harus dan bisa mengikuti tren itu, dengan tetap berlaku universal bagi semua pengguna jasa atau semua cara pembayaran, supaya tetap bisa dipakai siapa saja.

Pemanfaatan teknologi informasi tersebut, yang direncanakan dapat berintegrasi dengan 'Indonesia Logistic Community System' (ILCS), merupakan cara/strategi yang dapat ditempuh dalam memotong mata rantai birokrasi. Cara seperti ini, sedang populer dilakukan oleh banyak pemerintahan di Negara maju maupun sedang berkembang adalah dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi ('Information & Communication Technology' / ICT), dalam menjembatani pelayanan kepada publik.

Aplikasi teknologi telematika dalam penyediaan pelayanan publik bukan saja dapat bermanfaat dalam menekan biaya pelayanan yang ditimbulkan dari administrasi yang tidak memerlukan media kertas ('paperless administration') tapi juga dari berkurangnya campur tangan manusia dalam proses pelayanan publik sehingga menciptakan suasana bisnis yang lebih transparan, hal ini sangat dirasakan dalam pelayanan publik yang menyangkut proses aplikasi perijinan maupun dalam proses pengadaan barang dan jasa.

'Indonesia Logistic Community System' (ILCS) dirancang sebagai layanan '*business – to – business*' (B2B) antar pelaku usaha logistik dan menyediakan '*switching*' untuk '*one – gate – payment system*' bagi seluruh kegiatan logistik di Indonesia yang menyediakan layanan '*port community system*', '*domestic manifest*', dan '*tracking and tracing system*'.

Dalam jangka pendek, layanan ini dimaksudkan untuk memudahkan kegiatan para pelaku logistik di Pelabuhan Tanjung Priok dan pelabuhan-pelabuhan lain yang dikelola oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero).

Tentunya kedepan setelah penulis mengajukan konsep kebijakan hukum ini, yang harapannya adalah terwujudnya Konsep Hukum Kepelabuhanan (KHK). PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) harus memiliki komitmen untuk terus mewujudkan sistem logistik Indonesia yang '*efektif*' dan '*efisien*'. Penggunaan teknologi informasi yang didukung dengan integrasi sistem antar instansi pemerintah. Dalam hal ini, penulis yakini akan meningkatkan efisiensi layanan pelabuhan termasuk di dalamnya kinerja pelayanan kapal. Mengingat kapal merupakan sarana pengangkut yang tidak terpisahkan dari percepatan proses arus barang. Artinya dalam arah politik hukum ini, selain pembaharuan peraturan pelabuhan yang harus diatur tersendiri di dalam UU dan dipisahkan dari UU Pelayaran, peningkatan dalam manajemen.

Ketika lembaga pemerintahan memutuskan untuk melakukan pemotongan mata rantai birokrasi melalui '*deregulasi*' peraturan dan perundangan, suatu lembaga harus didirikan atau ditunjuk sebagai koordinator maupun promotor '*deregulasi*' dan reformasi '*regulasi*'. Lembaga ini dapat bersifat spesifik dengan tanggung-jawab melakukan pemotongan mata rantai birokrasi melalui '*deregulasi*' peraturan dalam lingkup terbatas, dalam suatu sektor usaha atau jenis peraturan,

misalnya (*'single purpose entities'*) atau dapat pula bersifat lintas sektoral namun berkonsentrasi hanya pada penyederhanaan peraturan-peraturan administratif (*'administrative simplification agencies'*) dan yang terakhir adalah lembaga yang mempunyai cakupan pekerjaan yang lebih luas di mana pemotongan mata rantai birokrasi merupakan bagian dari pekerjaan yang lebih besar yaitu perbaikan kualitas peraturan dan perundangan (*'regulatory reform agencies'*).

Pendirian lembaga-lembaga semacam ini didasari pada luasnya cakupan pekerjaan *'reformasi regulasi'* itu sendiri yang meliputi institusi-institusi pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah sehingga koordinasi diperlukan dalam memastikan arah *'deregulasi'* kebijakan yang tepat sasaran, lebih jauh komitmen dalam melakukan *'deregulasi'* ini mungkin berbeda-beda antar instansi pemerintah sehingga kesadaran akan pentingnya reformasi *'regulasi'* dan peningkatan komitmen institusi-institusi pemerintah perlu didorong oleh suatu lembaga berwenang yang tidak memiliki kepentingan dalam mempertahankan *'status quo'*.

Perkembangan teknologi, seharusnya dibarengi dengan perubahan sikap dan perilaku dari *operator* dalam menggunakannya. Artinya, penulis dalam hal ini berpandangan, selain menggunakan teknologi yang super seperti tersebut di atas, nilai, etika serta moral juga harus ditingkatkan.

Perlu penulis sampaikan dalam uraian buku ini, bahwa etika komputer merupakan analisis mengenai sifat dan dampak sosial teknologi komputer, serta formulasi dan justifikasi kebijakan untuk menggunakan teknologi tersebut secara etis. Karena itu, etika komputer terdiri dari dua aktivitas utama dan pimpinan organisasi yang paling bertanggungjawab atas aktivitas tersebut. Kedua aktivitas tersebut adalah: Waspada dan sadar bagaimana komputer mempengaruhi masyarakat; serta, Harus berbuat sesuatu dengan memformulasikan

kebijakan-kebijakan yang memastikan bahwa teknologi tersebut digunakan secara tepat.

Namun ada satu hal yang sangat penting, yaitu bukan hanya pimpinan puncak sendiri yang bertanggungjawab atas etika komputer. Para pimpinan dilapis kedua dan ketiga lainnya juga bertanggungjawab. Keterlibatan seluruh organisasi merupakan keharusan mutlak dalam dunia '*end-user computing*' saat ini. Semua pimpinan di semua lapisan bertanggungjawab atas penggunaan komputer yang etis di area mereka. Selain itu, setiap pegawai bertanggungjawab juga atas aktivitas mereka yang berhubungan dengan komputer.<sup>300</sup>

Mengapa harus menggunakan sistem INSW untuk memangkas perizinan, selain untuk mengaplikasikan Paket Kebijakan Ekonomi jilid III dari Pemerintah, penggunaan INSW yang memanfaatkan sistem komputer, memiliki tiga (3) alasan utama minat masyarakat yang tinggi pada etika komputer, yaitu sebagai berikut;<sup>301</sup>

1. Kelenturan logika (*'logical malleability'*) adalah kemampuan memprogram komputer untuk melakukan apapun yang diinginkan. Komputer bekerja tepat dan sesuai seperti yang diinstruksikan oleh pembuat program. Kelenturan logika inilah yang bisa menakutkan masyarakat, tetapi pada dasarnya masyarakat tidak takut terhadap computer. Sebaliknya masyarakat bisa takut terhadap orang-orang yang memberi perintah di belakang komputer;
2. Faktor transformasi. Alasan kepedulian pada etika komputer ini didasarkan pada fakta bahwa komputer dapat mengubah secara drastis cara melakukan sesuatu. Sebagai contoh yang baik adalah

---

300 Brian, A James. *Management Information System, Managing Information Technology in the Business Enterprise*. Mc Graw Hill, 2004.

301 McLeod, Raymond & George Schell, *Sistem Informasi Manajemen*, Jakarta: Indeks, 2004. Lihat juga: McLeod, Jr., Raymon & George P. Schell. *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta : Salemba Empat, 2004.

surat elektronik (*'e-mail'*) yang tidak hanya memberikan cara berkomunikasi yang lain, tetapi memberikan cara berkomunikasi yang sama sekali baru. Transformasi seruapa dapat dilihat cara mengadakan rapat. Jika pada masa lalu rapat harus dilakukan dengan berkumpul secara fisik, maka saat ini dapat dilakukan dalam bentuk konferensi video (*'video conference'*);

3. Faktor tak kasat mata (*'invisibility factors'*). Alasan lain minat masyarakat pada etika komputer adalah karena semua operasi internal komputer tersembunyi dari penglihatan. Operasi internal yang tidak nampak ini membuka peluang pada nilai-nilai pemrograman yang tidak terlihat (perintah-perintah yang programmer kodekan menjadi program yang mungkin dapat atau tidak menghasilkan pemrosesan yang diinginkan pemakai), perhitungan rumit yang tidak terlihat (bentuk program-program yang sedemikian rumit sehingga tidak dimengerti oleh pemakai), dan penyalahgunaan yang tidak terlihat (tindakan yang sengaja melanggar batasan hukum dan etika).

Oleh karena itu masyarakat sangat memperhatikan etika komputer, masyarakat mengharapkan bisnis diarahkan oleh etika komputer. Dengan demikian dapat meredakan kekhawatiran tersebut. Etika adalah kepercayaan tentang hal yang benar dan salah atau yang baik dan yang tidak. Etika dalam sistem informasi dibahas pertama kali oleh **Richard Mason** (1986),<sup>302</sup> yang mencakup PAPA, yaitu : *'Privasi; Akurasi; Properti; Akses'*, yang penjelasannya sebagai berikut;

1. Privasi: menyangkut hak individu untuk mempertahankan informasi pribadi dari pengaksesan oleh orang lain yang memang tidak diberi izin untuk melakukannya. Contoh kasus: *Junk mail*;

---

302 Brian, A James, *op.cit.*

Manajer pemasaran mengamati *e-mail* bawahannya; Penjualan data akademis;

2. Akurasi: terhadap informasi merupakan faktor yang harus dipenuhi oleh sebuah sistem informasi. Ketidakakurasian informasi dapat menimbulkan hal yang mengganggu, merugikan, dan bahkan membahayakan;
3. Hak cipta: adalah hak yang dijamin oleh kekuatan hukum yang melarang penduplikasian kekayaan intelektual tanpa seizin pemegangnya. Hak seperti ini mudah untuk didapatkan dan diberikan kepada pemegangnya selama masa hidup penciptanya plus 70 tahun;
4. Fokus: dari masalah akses adalah pada penyediaan akses untuk semua kalangan. Teknologi informasi diharapkan malah tidak menjadi halangan dalam melakukan pengaksesan terhadap informasi bagi kelompok orang tertentu, tetapi justru untuk mendukung pengaksesan untuk semua pihak.

Keamanan merupakan faktor penting yang perlu diperhatikan dalam pengoperasian sistem informasi. Tujuannya adalah untuk mencegah ancaman terhadap sistem serta untuk mendeteksi dan membetulkan akibat segala kerusakan sistem. Ancaman terhadap sistem informasi dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu *ancaman aktif* dan *ancaman pasif*. Ancaman aktif mencakup kecurangan dan kejahatan terhadap komputer. Ancaman pasif mencakup kegagalan sistem, kesalahan manusia, dan bencana alam. Ada beberapa macam ancaman keamanan sistem informasi, antara lain:

1. Bencana alam dan politik. Contoh: gempa bumi, kebakaran, banjir, dan perang;
2. Kesalahan manusia. Contoh: kesalahan pemasukan data, kesalahan

- penghapusan data, dan kesalahan operator (salah memberikan kode pada pita magnetik);
3. Kegagalan perangkat lunak dan perangkat keras. Contoh: gangguan listrik, kegagalan peralatan, dan kegagalan fungsi perangkat lunak;
  4. Kecurangan dan kejahatan komputer. Contoh: penyelewengan aktivitas, penyalahgunaan kartu kredit, sabotase, dan pengaksesan oleh orang yang tidak berhak;
  5. Program yang jahat atau usil. Contoh: virus, cacing, bom waktu, dan lain-lain.

Komitmen Indonesia terhadap kesepakatan di tingkat Regional ASEAN dan upaya untuk meningkatkan kondisi kinerja pelayanan ekspor-impor saat ini mendorong Indonesia untuk menerapkan '*Indonesia National Single Window*' (INSW). INSW merupakan suatu sistem layanan publik yang terintegrasi, yang menyediakan fasilitas pengajuan, pertukaran dan pemrosesan informasi standar secara elektronik. Maka, untuk melaksanakan semuanya ini diperlukan perilaku dari importer juga yang mendukung terhadap kinerja INSW ini, jadi makin jelas aspek etika harus dikedepankan.

Tujuan umum penerapannya adalah untuk meningkatkan kecepatan penyelesaian proses ekspor-impor melalui peningkatan efektifitas dan kinerja sistem layanan yang terintegrasi antar seluruh entitas yang terkait, meminimalisasi waktu dan biaya yang diperlukan dalam penanganan lalu lintas barang ekspor-impor, terutama terkait dengan proses '*customs release and clearance of cargoes*', meningkatkan validitas dan akurasi data dan informasi yang terkait dengan kegiatan ekspor dan impor, serta meningkatkan daya saing perekonomian nasional dan mendorong masuknya investasi.

Portal INSW adalah fasilitas yang dipersiapkan sebagai wadah akses tunggal yang menyediakan semua fasilitas dan fungsi dari semua layanan yang terkait dengan ekspor-impor, minimal harus menyediakan semua fasilitas dan fungsi pokok untuk dapat membantu melakukan operasional kegiatan layanan ekspor-impor. Portal INSW diakses melalui halaman utama (*'homepage'*) situs resmi INSW dengan nama domain [www.insw.go.id](http://www.insw.go.id).

### **C. FAKTOR PENYEBAB DAN SOLUSI UNTUK MENGHADAPI *DWELLING TIME* DI PELABUHAN TANJUNG PRIOK JAKARTA**

#### **1. Faktor Penyebab *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok**

Berdasarkan hasil observasi lapangan, serta *'idepth interview'* (wawancara mendalam) dengan berbagai *'stakeholder'* di PT. Pelindo II Tanjung Priok Jakarta, serta hasil dari *'focused group discussion'* (FGD),<sup>303</sup> didapatkan sebuah argumentasi, bahwasannya permasalahan *dwelling time* yang terus mendera Pelabuhan Tanjung Priok sepertinya tidak kunjung usai, sampai penelitian selesai dengan waktu yang di targetkan, *dwelling time* terus saja mendera Pelabuhan. Berbagai pihak terus saja mencoba memberikan berbagai masukan maupun melakukan aksi untuk menurunkan angka *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok. Salah satunya adalah masukan dari BPP Ginsi (Gabungan Importir Seluruh Indonesia) yang *notabene* nya merupakan pengguna jasa Kepelabuhanan ini diambil sudut pandang importir.<sup>304</sup>

---

303 September 2015.

304 Penulis dalam hal adalah sebagai Sekjen GINSI.

Naskah buku ini sudah penulis siapkan sejak tahun 2012-2013,<sup>305</sup> kemudian pada tahun 2015 sebagian dari naskah buku ini penulis gunakan sebagai referensi penulisan Tesis,<sup>306</sup> maka hasilnya adalah penelitian *dwelling time* ini membuahkan karya yang sederhana ini. Sejak tahun 2012 penulis melihat, bahwa masalah *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok ditentukan tidak hanya oleh kementerian maupun operator pelabuhan saja. Tapi juga ada *pelayaran, surveyor, perbankan, trucking, importir dan pihak swasta lainnya*.

Penulis mengakui, bahwa masih ada importir yang sengaja menimbun barangnya di area pelabuhan, karena beranggapan biaya penyimpanan di pelabuhan lebih murah ditambah dari segi keamanan terjamin, terutama sembako apabila menimbun di luar akan terkena sanksi pidana, tapi jika di dalam pelabuhan bisa aman. Maka dalam hal ini, jangan hanya penyelenggara pelabuhan dan pemerintah saja, tapi pelaku usaha juga perlu ditegur. Untuk pengurusan dokumen, awal dokumen itu adanya di pelayaran, jadi hendaknya ada layanan '*online*' atau perwakilan perusahaan pelayaran yang beroperasi di Pelabuhan Tanjung Priok. Tujuannya untuk mempercepat proses penyiapan dokumen *pre customs clearance* bagi importir.

---

305 Pada tahun 2012, Penulis buku ini sudah mengidentifikasi beberapa penyebab *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok, salah satunya menyoroti tentang perilaku importir. Lebih lanjut dapat dibaca dalam: Achmad Ridwan Tonto, *Dwelling Time dan Faktor Penyebabnya di Pelabuhan Tanjung Priok*, Indonesia Shipping Times, edisi 64 – V- Oktober 2013. hlm. 16-18.

306 Salah satu penulis buku ini: Achmad Ridwan Tonto, menjadikan *dwelling time* sebagai objek penelitian untuk dijadikan Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Unpas (lulus tahun 2015), sebagian besar pembahasan dalam Tesis Achmad Ridwan Tonto, yang berjudul: "POLITIK HUKUM PENGELOLAAN USAHA KEPELABUHANAN NASIONAL DALAM RANGKA MENYONGSONG MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA) DIHUBUNGKAN DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2008 TENTANG PELAYARAN (Study Kasus Pelaksanaan *Dwelling Time: Waktu Tunggu* di Pelabuhan Tanjung Priok)". Adalah, apa yang sedang di bahas dalam buku ini, dengan perkembangan yang terjadi di Pelabuhan Tanjung Priok Jakarta, walaupun belum mendekati kepada "Sempurna", isi dalam buku ini sudah banyak yang direvisi, bukan lagi penggunaan dalam bahasa Tesis, tapi utuh sebuah buku.

Kita lihat saja, misalnya hubungannya dengan pelayaran seperti importir harus harus mengurus perubahan dokumen '*Bill of Lading*' (B/L) ke '*Delivery Order*' (DO) di perusahaan pelayaran yang umumnya berkantor di kawasan pusat Jakarta atau jauh dari Priok. Sedangkan pada instansi pemerintah, kita perlu menyoroti menyoroti banyak kementerian lembaga yang berwenang di Pelabuhan Tanjung Priok belum memiliki standar waktu pelayanan, sebab standar waktu pelayanan akan memberikan kepastian bagi pelaku usaha misalnya dibentuk satu atap. Perijinan satu atap ini adalah proyeksi untuk memperbaiki *dwelling time*, sehingga diharapkan saat ini kita bisa bersaing dengan negara-negara lain.

Sejak tahun 2015, penulis melihat bahwa masing-masing kementerian memberikan layanan sendiri-sendiri, seperti karantina (Kementerian Pertanian), Kelautan perikanan, kesehatan dan lainnya. Bayangkan jika mengurus di satu tempat bisa memakan berjam-jam bahkan seharian hanya mengurus satu dokumen. Maka dengan demikian, penulis sebagai Sekjen Ginsi, merespon positif penegasan Menteri Perdagangan yang akan mendisiplinkan importir demi menekan waktu tunggu (*dwelling time*) di pelabuhan, khususnya di Tanjung Priok.

Misalnya saja, Menteri Perdagangan yang akan membuat aturan agar para importir mewajibkan melengkapi dahulu perizinan impornya sebelum kapal pengangkut barangnya tiba di Pelabuhan, dengan demikian saat sandar tidak perlu lagi baru memulai mengurus dokumen sehingga mempersingkat waktu *dwelling time*. Penulis berpendapat bahwa kami sangat setuju dengan rencana Menteri Perdagangan, Jadi, importir yang belum mengurus dokumennya selama sekian hari dapat dipindahkan ke '*buffer area*'. Namun untuk mengurus dokumen masih dirasakan kendalanya. Oleh karenanya Ginsi juga meminta pemerintah memperbaiki kualitas pelayanannya dengan '*service level agreement*' (SLA) agar tidak mempersulit para importir.

Sebagai contoh, jika ada suatu barang yang sebelumnya tidak terkena larangan pembatasan, kemudian terkena aturan tersebut. Seharusnya kalau aturannya diberlakukan saat barang sudah jalan dari pelabuhan muat, ada toleransi karena saat peraturan itu berubah, barang sedang dalam perjalanan.

Terlepas darihal itu, penulis berpendapat bahwa, *dwelling Time* yang sedang hangat dibicarakan akhir-akhir ini (tahun 2012-2015), selalu menjadi pokok pembicaraan para pemangku kepentingan yang terkait dengan Pelabuhan, secara internasional. Pengertian yang diberikan oleh penulis secara pribadi, *dwelling time* merupakan: "*Waktu yang dibutuhkan petikemas atau barang mulai dari bongkar di atas kapal sampai keluar gate terminal*". *Dwelling time* merupakan waktu berapa lama barang impor atau peti kemas ditimbun di tempat penimbunan sementara (TPS) di pelabuhan sejak keluar dari kapal hingga keluar dari TPS.

*Dwelling Time* yang belum kunjung mencapai target diminta oleh pemerintah, disebabkan oleh beberapa permasalahan yang menyebabkan tingginya *dwelling time* di pelabuhan tanjung priok. *Dwelling time*, merupakan persoalan yang sangat rumit seperti halnya gunung es yang selalu tumbuh dan tumbuh. Banyak faktor lain yang ikut menjadi penyebab tingginya *dwelling time*. Misalnya, murahnya biaya sewa di TPS (Tempat Penimbunan Sementara). Para pengusaha yang gudangnya terbatas tentu lebih suka menyimpan kontainernya di TPS. Murahnya biaya sewa di TPS juga membuat importir tidak mau menyimpan kontainernya di gudang-gudang milik perusahaan penyimpanan peti kemas. Memang soal tarif sewa di TPS ini murahnya keterlaluan. Jauh lebih murah ketimbang parkir mobil di pusat-pusat perbelanjaan. Maka, tak heran kalau importir lebih suka menyimpan peti kemasnya di TPS. Masalah inilah yang kemudian didobrak oleh PT *Indonesia Port Company* (IPC) dengan menaikkan biaya sewa penyimpanan peti kemas di TPS per Januari 2015 hingga 2016.

Persoalan itu hanyalah persoalan yang kesekian kalinya, belum lagi ditambah dengan masalah-masalah lainnya. Masalah lain adalah buruknya infrastruktur jalan raya. Kemacetan jalan menuju atau ke luar dari pelabuhan sungguh-sungguh membuat persoalan semakin berkembang. Di sana kita, sambil terjebak dalam kemacetan, akan bertemu dengan antrean panjang dari truk-truk kontainer yang merayap menuju pelabuhan. Begitu pula dengan sebaliknya. Ketika keluar dari kawasan pelabuhan, truk-truk itu kembali terjebak dengan kemacetan. Kalau datang dan perginya truk terlambat, tak heran kalau keluarnya kontainer dari kawasan pelabuhan pun ikut terhambat. Maka efek secara langsung adalah kontainer-kontainer itu menumpuk di TPS.

Baiklah, dengan begitu banyak masalah, apa yang bisa dilakukan?, Apa implementasinya? Jelas, realisasikan segera '*Indonesia National Single Window*' (INSW) yang bukan sandiwara. Artinya pengawasannya harus kuat. Dengan adanya INSW, semua urusan yang terkait impor barang dilakukan secara '*online*', tak ada lagi tatap muka. Seiring dengan itu, untuk masing-masing kementerian dan instansi yang terlibat dengan urusan kepabeanan, segera terapkan '*Service Level Agreement*'-nya.

Untuk mendeskripsikan berbagai permasalahan yang menumpuk di Pelabuhan Tanjung Priok, terkait dengan *dwelling time*, kami akan menguraikannya sebagai berikut;

**a. Ketidakharmonisan Regulasi atau Peraturan: Kajian PM 117 Tahun 2015 dan PMK No. 23 / PMK / 0.4 / 2015**

Masalah *dwelling time*, merupakan masalah prioritas Pemerintah, mengingat kerugian akibat lamanya pengiriman barang ini sangat besar, lamanya *dwelling time* menjadi salah satu penyebab tingginya biaya logistik nasional dan terganggunya bongkar muat kapal peti

kemas.<sup>307</sup> Polemik *dwelling time*, yang penulis rasakan di lapangan disebabkan oleh banyak faktor, namun faktor yang paling berpengaruh sekali adalah faktor aturan hukum atau regulasi. Akibat tumpang tindihnya turan hukum, atau banyak aturan hukum yang saling bertabrakan, akhirnya menyebabkan terhadap tersendatnya barang di Pelabuhan.

Aturan hukum yang tidak harmonis, atau saling bertabrakan terutama yang berhubungan dengan penimbunan barang dan kelancaran arus barang. Dalam hal ini mengapa, selalu Importir menjadi pihak yang dipersalahkan, padahal mereka tidak melanggar ketentuan apapun dalam hal penumpukan barang. Semua ketentuan yang terkait dengan penumpukan barang di pelabuhan memberikan kuota waktu bagi importir untuk menimbun barang di pelabuhan. Sebagai bukti aturan hukum yang saling bertabrakan, kita lihat sebagai berikut;

- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KP 807 Tahun 2014 Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*'Long Stay'*) Di Pelabuhan Tanjung Priok. Kepmenhub ini memberikan batas waktu penumpukan hingga 7 hari di terminal petikemas. Kemudian KP 807 Tahun 2014 ini dicabut dengan Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM. 117 Tahun 2015 Tentang Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*'Long Stay'*) Di Pelabuhan Tanjung Priok. PM 117 Tahun 2015, berpijak kepada; UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran; PP No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Dalam PM 117 Tahun 2015 ini, batas waktu penumpukan adalah 3 (tiga) hari, sebelumnya dalam KP 07 Tahun 2014 adalah 7 (tujuh) hari. Artinya, pemilik barang (Importir) yang memindahkan barang;

---

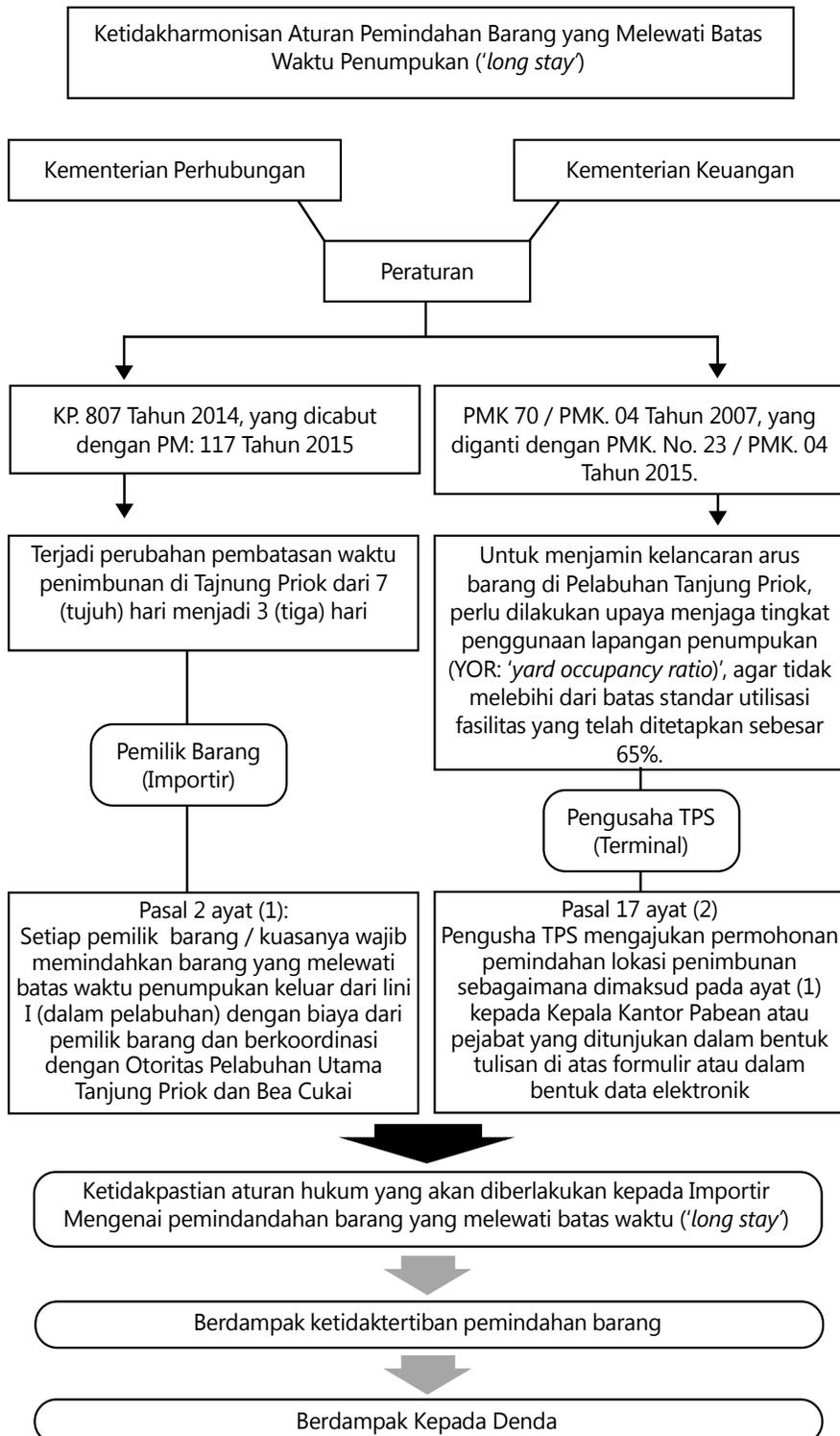
307 *Dwelling Time: Bukti Kegagalan Menhub*, Harian Terbit, Kamis 09 Juli 2015.

- Peraturan Menteri Keuangan No 23 / PMK. 04 Tahun 2015 Tentang Kawasan Pabean Dan Tempat Penimbunan Sementara. Sebagai pelaksanaan Pasal 34 PMK. 23/PMK. 04 Tahun 2015 ini, maka ditetapkan Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai No. Per - 06/BC/2015 Tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Pabean dan Tempat Penimbunan Sementara, Pemindahan Lokasi Penimbunan Barang di Tempat Penimbun Sementara, dan Pengenaan Sanksi. Permenkeu ini bahkan memberikan kelonggaran maksimum 30 hari penimbunan barang di TPS baik lini I maupun lini II, di mana setelah batas waktu tersebut dan tidak di urus kewajiban formal Kepabeannya, maka ditetapkan menjadi Barang Tidak Dikuasai. PMK 23 Tahun 2015 ini, berpijak kepada UU No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan dan UU N0. 17 Tahun 2006 tentang perubahan atas UU No 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Artinya, dalam hal ini TPS yang memindahkan barang.
- Keputusan Direksi Pelabuhan Indonesia II No HK 56/11/2/1 PI II/ 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Direksi PT. Pelabuhan Indonesia II (Persero) Nomor: HK.56/3/2/PI.II-08 Tentang Tarif Pelayanan Jasa Petikemas Pada Terminal Petikemas Di Pelabuhan Tanjung Priok. Keputusan Direksi Pelindo II ini juga memberikan batas waktu penumpukan hingga 7 hari di terminal petikemas.

Peraturan Menteri Keuangan dan Keputusn Menteri Perhubungan, sudah sangat jelas tidak harmonis, di sisi lain batas waktu penumpukan adalah 3 (tiga) hari, dan pemilik barang (importir) yang memindahkan, namun PMK No. 23 / PMK.04 Tahun 2015, mengatakan batas waktu adalah 7 (tujuh) hari, dalam YOR>65% dipindahkan atas permintaan TPS, ditambah lagi dengan Keputusan Direksi Pelabuhan Indonesia II.

Kondisi ketidakharmonisan aturan hukum di atas, dapat mengakibatkan potensi masalah penerapan di lapangan. Mana yang akan digunakan sebagai patokan, apakah PM. 117 Tahun 2015, yang membatasi waktu penumpukan selama 3 (tiga) hari ataukah Keputusan Menteri Keuangan yang menyatakan bahwa: Untuk menjamin kelancaran arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok, perlu dilakukan upaya menjaga tingkat penggunaan lapangan penumpukan (YOR: *'yard occupancy ratio'*), agar tidak melebihi dari batas standar utilisasi fasilitas yang telah ditetapkan sebesar 65%.

Sangat jelas sekali bahwa peraturan yang diterbitkan oleh kedua instansi tersebut, sama-sama mengatur pemindahan barang yang melewati batas waktu penumpukan (*'long stay'*), namun tidak terdapat sinkronisasi satu sama lain, sehingga kepastian hukumnya yang tidak pasti, maka unsur keadilan tidak dapat terpenuhi. Perhatikanlah ragaan di bawah ini:



Menteri Perhubungan (Menhub), dengan PM 117 Tahun 2015, sudah sangat jelas memerintahkan agar pemilik barang (Importir) atau kuasanya memindahkan barang yang telah melewati batas waktu penumpukan keluar dari pelabuhan Tanjung Priok, Jakarta. Batas toleransi penumpukan di dalam pelabuhan hanya diberikan selama tiga hari. Ketentuan tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Perhubungan (Permenhub) Nomor 117 Tahun 2015 Tentang Pemindahan Barang yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*'Long Stay'*) di Pelabuhan Tanjung Priok.

Ketentuan kewajiban pemilik barang memindahkan barangnya yang telah mengendap selama tiga hari tertuang dalam Pasal 2 ayat 1 hingga 3. Sedangkan Pasal 1 Permenhub tersebut menyebutkan alasan pembatasan waktu penumpukan di pelabuhan Tanjung Priok yaitu sebagai upaya menjaga tingkat penggunaan lapangan penumpukan atau *'yard occupancy ratio'* (YOR) maksimal 65%.

Dalam Permenhub itu juga, mengancam akan memberi sanksi kepada para pemilik barang yang tidak mau memindahkan barangnya ke luar pelabuhan setelah lewat tiga hari. Sementara, kepada Otoritas Pelabuhan (OP), Menhub memberi tugas dan tanggung jawab dalam menjamin kelancaran arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok dengan menetapkan tata cara pemindahan barang yang melewati batas waktu penumpukan. Selain itu OP juga diminta untuk melakukan koordinasi dengan instansi terkait di lingkungan pelabuhan Tanjung Priok.

**b. Ketidakharmisan UU Darurat No 17 Tahun 1951 tentang Penimbunan Barang; UU Darurat No. 7 Tahun 1955 Tentang TPE (Tindak Pidana Ekonomi)**

Selain kedua peraturan Menteri tersebut, terdapat juga beberapa Undang-Undang yang secara tidak langsung turut menjadi faktor *dwelling time*, diantaranya adalah; UU Darurat No 17 Tahun 1951

Tentang Penimbunan Barang serta UU Darurat No. 7 Tahun 1955 Tentang TPE (Tindak Pidana Ekonomi), yang sampai saat ini masih berlaku, kemudian kedua. Kemudian, tentang Tindak Pidana Ekonomi ini, diatur juga dalam UU No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan.

Pasal 107 UU No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan, menyebutkan bahwa;

'Pelaku Usaha yang menyimpan Barang kebutuhan pokok dan/ atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).'

Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2014, bahwa pelaku usaha yang menyimpan barang kebutuhan pokok, (misalnya daging sapi), di saat terjadi kelangkaan barang dan gejolak harga bisa dipidana penjara dengan denda paling banyak Rp 50 miliar.

Perumusan Pasal 107 adalah sebagai terusan dari perumusan Pasal 29 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan, yang menyatakan bahwa:

1. Pelaku Usaha dilarang menyimpan Barang kebutuhan pokok dan/ atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu pada saat terjadi kelangkaan Barang, gejolak harga, dan/atau hambatan lalu lintas Perdagangan Barang;
2. Pelaku Usaha dapat melakukan penyimpanan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting dalam jumlah dan waktu tertentu jika digunakan sebagai bahan baku atau bahan penolong dalam

proses produksi atau sebagai persediaan Barang untuk didistribusikan;

3. Ketentuan lebih lanjut mengenai penyimpanan Barang kebutuhan pokok dan/atau Barang penting diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Presiden.

Sampai dengan saat ini UU No. 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan belum ada peraturan pelaksanaannya sehingga membuat kerancuan pada para importir dalam melakukan kegiatan usahanya.

Sebagai contoh ilustrasi beberapa penyebab tingginya *Dwelling Time*: Produsen pakan ternak tidak akan segera menyelesaikan '*custom clearance*' untuk jagung dan kedelai yang di impor sebagai bahan baku produknya bila stok di gudang pabriknya masih ada cukup untuk produksi karena khawatir di kenakan sanksi pidana. Apalagi akhir-akhir ini banyak berita di media cetak bahwa penimbunan bahan pokok akan di kenakan sanksi pidana sesuai UU TPE dan UU No 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Hal ini tentunya akan meningkatkan *dwelling time* di terminal petikemas atau pelabuhan, sebagai akibat bahan baku tersebut baru akan di '*clearance*' bila stok di pabrik telah menipis. Selain dari itu, prinsip "*Just In Time*" pada industri otomotif juga akan meningkatkan *dwelling time* karena pelabuhan di anggap sebagai gudang logistik mereka dan di anggap sebagai rantai produksi.

Demikian juga dengan kontraktor proyek konstruksi, dalam proyek pemerintah bila sudah menerima uang muka dan tentunya sudah tanda tangan kontrak, harus segera melakukan pembelian-pembelian, bila harus mengimpor maka akan di lakukan segera mungkin, karena khawatir harga berubah, *kurs* tidak stabil dan bisa juga di anggap penyimpangan / pelanggaran hukum kalau tidak segera, karena sudah terima uang muka padahal proyeknya saja baru "*Ground Breaking*".

### c. Faktor Penyebab *Service Level Agreement (SLA)*

Penyebab utama *dwelling time* yang terjadi sekitar tahun 2014 – 2015, kemungkinan besar hal ini akan berulang pada tahun 2016 (kalau tidak ada kebijakan antara politik dengan hukum yang selaras), adalah proses penyiapan dokumen atau '*preclearance*' di Pelabuhan Tanjung Priok. Hal ini diindikasikan sebagai penyebab utama lamanya waktu inap kontainer atau *dwelling time* di pelabuhan Pelabuhan Tanjung Priok. Sudah ada wacana untuk mengatasi hal ini, bahwa untuk menerapkan tariff progresif. Apabila sebelumnya *dwelling time* mencapai 7 hari, kini hanya rata-rata 5,7 hari. Dan direncanakan menjelang MEA (Masyarakat ekonomi Asean), akhir tahun 2015, *dwelling time* hanya akan memakan waktu 2-4 hari saja.

Sekitar tahun 2015, penulis melihat bahwa penyebab lamanya *dwelling time* yakni '*pre clearance*', '*custom clearance*' dan '*post clearance*'. Khusus di Pelabuhan Tanjung Priok, komposisi terbesar *dwelling time* disumbangkan '*pre-clearance*' yang berkontribusi sekitar 60% dari total waktu. Inti permasalahannya adalah terletak pada, lamanya persiapan dokumen.

Dampak dari lamanya *dwelling time* yang banyak disebabkan oleh lambannya proses '*pre-clearance*' adalah lonjakan biaya logistik. Misalnya kita lihat saja, pada tahun 2013 satu perusahaan importir yang mengimpor produk turunan hewan harus tertahan 53 hari di pelabuhan karena terdapat satu izin impor yang belum selesai, sehingga kontainer tidak bisa keluar dari Tanjung Priok. Akibatnya, importir harus membayar '*demurrage*' atau biaya tambahan atas penggunaan kontainer di pelabuhan. Dampaknya, nilai pembelian melonjak dari Rp 8 miliar menjadi Rp 15 miliar. Lebih dari itu, akibat keterlambatan itu importir juga mengalami kehilangan 70.000, ton produksi atau penjualan sebesar Rp 1,1 triliun. Lambannya '*pre clearance*' tidak hanya terjadi di Pelabuhan Tanjung Priok, tetapi juga terjadi

di Pelabuhan Belawan, Tanjung Emas, Tanjung Perak.

Proyeksi untuk melakukan penekakan terhadap *dwelling time* menjadi tantangan tersendiri mengingat banyak pihak yang terlibat baik instansi pemerintah maupun importir. Selain itu, adanya aturan yang membatasi impor justru akan memicu lamanya *dwelling time*, dan diperlukan penyederhanaan proses pengurusan dokumen impor.

Maka dengan demikian, perlunya mendorong importir untuk mengajukan Pemberitahuan Impor Barang (PIB) sesegera mungkin, khususnya untuk produk yang memiliki restriksi impor yang relatif minimal. Selain itu, perlu adanya perbaikan '*Service level agreement*' (SLA) pada setiap instansi di pelabuhan guna mempercepat pengeluaran dokumen impor. Selain itu, perlu penerapan '*in house on line system*' setiap instansi yang beriringan dengan perbaikan '*Indonesian National Single Window*'.

*Dwelling time*, juga terjadi pada importasi barang larangan pembatasan yang harus di urus perijinannya di kementerian-kementerian / lembaga-lembaga di mana masih belum semuanya *online*, jadi masih harus dengan *hard copy* dan di perparah lagi oleh belum semua kementerian / lembaga mempunyai standar waktu pelayanan atau *Service Level Agreement* (SLA) di tambah lagi kantor-kantor kementerian / lembaga tersebar di seluruh Jakarta. Hal lain yang memperlambat *dwelling time* adalah masalah kemacetan jalan raya (*infra struktur*) serta pelabuhan tanjung priok adalah pelabuhan tumbuh yang tidak di dukung oleh *master plan* yang terencana khususnya dalam mengefesiensikan *dwelling time*.

Sebenarnya selain tumpah tindihnya regulasi untuk *dwelling time*, pembentukan Satgas untuk menekan *dwelling time* pun, merupakan sebuah masalah yang cukup besar. Apakah pembentukan Satgas ini akan efektif dalam menekan angka *dwelling time*?, Pembentukan Satgas ini, sebetulnya sudah disinggung dalam Keputusan Presiden

Nomor 54 Tahun 2002 Tentang Tim Koordinasi Peningkatan Kelancaran Arus Barang Ekspor dan Impor. Kalau sekarang dibentuk kembali, maka akan diberlakukan Kepres yang baru, sementara Kepres Nomor 54 Tahun 2002 sampai sekarang masih berlaku, belum dicabut, kondisi seperti inilah menurut penulis akan menjadi masalah selanjutnya dalam hal *regulasi*.

#### **d. Perilaku Importir**

Persoalan *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok, sebetulnya dirasakan sudah cukup lama, sejak tahun 2013 yang lalu sudah digencar diperbincangkan masalah *dwelling time* ini. Pada tahun 2013, lamanya *dwelling time* sampai kepada 7 – 8 hari, lamanya *dwelling time* telah mengakibatkan terjadinya '*high cost economy*'. Biaya ekonomi tinggi tersebut akan menimpa para pengusaha baik dari mulai produsen, pengusaha, jasa logistik dan jasa transportasi hingga membebankan pula kepada konsumen akhir.<sup>308</sup>

Namun biasanya, sebagaimana pengalaman penulis di lapangan, dampak yang sangat luar biasa adalah terjadi pada konsumen akhir. Hal ini, disebabkan oleh para pengusaha logistik, produsen tantunya tidak mau merugi akibat hal tersebut, sehingga beban biaya tersebut dibebankan pada harga akhir dari produk tersebut kepada konsumen.

Masyarakat atau konsume akir terbebani, hal tersebut merupakan bagian kecil dari perilaku importir. Mereka diduga dengan sengaja menaruh barangnya lebih lama dan tak segera mengurus dokumen pemasukan barang di Pelabuhan Tanjung Priok -Jakarta Utara. Berdasarkan pengamatan penulis, para importir itu lebih senang menaruh barangnya di pelabuhan karena tarif sewanya murah. Jauh

---

308 Nurdin Ahmadi, *Atasi Dwelling Time Pelabuhan Tanjung Priok*, Indonesia Shipping Times – The Inspiring Magazine of Logistics & Shipping Business: Jakarta, 2013, hlm. 22 23.

berbeda bila dibandingkan mereka membuat gudang penyimpanan sendiri di luar pelabuhan.

Penulis berpendapat bahwa, *dwelling time* itu karena nakalnya importir (perilaku menyimpang). Karena mereka tidak punya '*storage*'. Tidak punya gudang sendiri. Maka, biaya menaruh barang di pelabuhan itu lebih murah dibanding mempunyai gudang sendiri. Kalau melihat data, banyak barang yang masih ditimbun walaupun surat persetujuan pengeluaran barang sudah dikeluarkan. Para importir tersebut sengaja menimbun barangnya di pelabuhan, karena banyak perusahaan yang tidak memiliki gudang penyimpanan dan tingkat keamanan pelabuhan lebih aman daripada di luar.

Importir tidak mau mengeluarkan barangnya cepat-cepat, selain karena tidak memiliki gudang, juga karena menunggu kepastian konsumen. Atau, terkadang konsumennya sudah siap, tetapi barang baru dikeluarkan. Selama ini sanksi terhadap perilaku importir tersebut sudah dikeluarkan, namun hal tersebut bukan domain otoritas Direktorat Jenderal Bea Cukai. Tetapi, Itu (domain) badan lain, otoritas pelabuhan.

Penulis bersama GINSI (Gabungan Importir Seluruh Indonesia), mengidentifikasi beberapa perilaku importir yang menyimpang, diantaranya adalah sebagai berikut:<sup>309</sup>

---

309 Achmad Ridwan Tento, *Dwelling Time dan Faktor Penyebabnya di Pelabuhan Tanjung Priok*, Indonesia Shipping Times – The Inspiring Magazine of Logistics & Shipping Business : Jakarta, 2013, hlm. 16 -17.

### Perilaku Importir yang Menyimpang

Importir	Perilaku
Importir Produsen Otomotif	Importir jenis ini menggunakan Pelabuhan sebagai gudang logistik mereka, sebab sistem rantai produksi mereka yang menggunakan metode <i>just in time</i> . jadi gudang di Pelabuhan yang mereka miliki hanya digunakan untuk menyimpan barang jadi hasil produksi ( <i>end product</i> ) bukan untuk menyimpan bahan baku ( <i>raw material</i> )
Importir Pakan Ternak	Dikarenakan komoditi yang mereka impor secara fisik serupa dengan bahan pangan (kedelai, jagung), mengakibatkan mereka tidak berani menimbun di udang mereka sebab kekhawtiran dituduh menimbun bahan pangan, yang ujungnya tindak pidana
Importir Barang Lartas	Barang impor yang terkena larangan dan pembatasan (lartas) harus mendapatkan perijinan dari instansi terkait yang membutuhkan waktu cukup lama dan sebelum semuanya ada <i>service level agreement</i> (SLA) untuk pengurusan dokumennya
Importir Barang Bantuan/Hibah	Dalam hal ini, importir terkadang tidak segera mengurus proses <i>clearance</i> atas barang yang menjadi haknya. hal ini disebabkan oleh ketidaktahuan <i>consigne</i> mengenai produser pengurusan dan dokumen yang dibutuhkan sehingga barang tidak segera diurus. Selain itu juga, <i>consigne</i> tidak siap dalam hal biaya yang dibutuhkan untuk pengeluaran barang dari Pelabuhan
Importir Barang Pindahan ( <i>Personal effect</i> )	Importir jenis ini, berdasarkan pengamatan penulis, hampir seluruhnya tidak segera dikeluarkan dari Pelabuhan sebab biasanya barang dikirim terlebih dahulu dan diurus setelah <i>consigne</i> tiba di Indonesia.

Importir Vendor Proyek Konstruksi	Importir biasanya akan segera mengimpor barang pada saat nilai tukar rupiah sedang bagus. Selain itu mereka juga menghindari yang akan dikenakan apabila mereka terlambat mengirim barang. Akan tetapi biasanya mereka menyimpan barang di Pelabuhan dan baru akan mengeluarkan apabila akan dipakai di lokasi proyek
Importir Alat Pertambangan	Lokasi pertambangan yang sebagian ada di pelosok, di mana infrastuktur maupun jalur pelayaran menuju lokasi masih sangat jarang, mengakibatkan mereka menyimpan barang impornya terlebih dahulu sambil menunggu persiapan mengangkutan ke lokasi sudah siap
Importir Spekulasi	Tidak sedikit dari importir yang berdagang dengan metode spekulasi, di mana mereka menyimpan barang di Pelabuhan dengan tujuan untuk mengatur harga di pasaran. Alasan mereka menyimpan barang di Pelabuhan sebab, Pelabuhan dinilai aman dari pengawasan instansi selain CIQ
Importir Barang Selundupan/Barang Tegahan	Barang selundupan yang tertangkap sebab pemberitahuan yang tidak benar atau terkait tidak benar (masalah hukum), biasanya akan memakan waktu yang cukup lama sampai dengan adanya keputusan hukum tetap.
Importir yang Terkena Kewajiban Re- ekspor.	Seringkali dalam importasi barang, barang impor tersebut harus diekspor sebab berbagai alasan (tidak memenuhi lartas, salah kirim barang). Pada saat proses re- ekspor barang tersebut akan memakan waktu yang cukup lama sampai dengan realisasi re ekspor. Bahkan tidak sedikit yang barangnya tersebut diabaikan oleh pihak <i>shipper</i> , <i>conisgnee</i> ataupun <i>shipping line</i>

Akibat dari beberapa perilaku importir tersebut, maka Otoritas Pelabuhan (OP) harus menaikkan tarif sewa penitipan kontainer itu agar importir tak berlama-lama mengendapkan barangnya di pelabuhan. Jika kurang berhasil, maka otoritas pelabuhan harus mengambil tindakan lebih tegas. Karena pelabuhan itu terkait dengan kapasitas. '*Full capacity*', terjadi akibat kontainer-kontainer yang '*mangkrak*', yang tidak diambil pemiliknya. Kalau lewat dari masa waktu tertentu, seharusnya untuk menurunkan *dwelling time* dikeluarkan saja.

Selain perilaku importir, *dwelling time* juga sangat tergantung pada mata rantai pengurusan izin barang keluar dari pelabuhan. Saat ini, setidaknya ada 14 instansi yang terkait dengan pemberian izin itu. Jumlah instansi yang terlalu banyak tersebut membuat proses perizinan membutuhkan banyak waktu.

Dalam buku ini, Penulis menyarankan agar menggunakan '*one stop service*' di Pelabuhan. Bisa di bawah tanggungjawab Otoritas Pelabuhan (OP). Paling tidak bisa menghemat waktu. Karena waktu yang dibutuhkan untuk '*clearance*' jauh lebih cepat. Artinya, kesuksesan BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) dalam menerapkan PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) atau '*One Stop Service*' memberikan inspirasi kepada Menteri Koordinator Bidang Kemeritiman, pada dasarnya pihak-pihak terkait di Pelabuhan Tanjung Priok (PT. Pelindo II) menginginkan adanya penerapan jasa pelayanan pelabuhan dengan sistem '*one stop service*' atau PTSP.

Saat ini pelabuhan telah menerapkan program serupa '*Indonesia National Single Window*' (INSW) namun belum efektif, sebab sekarang ini INSW hanya melakukan proses data dan informasi secara tunggal dan melakukan pemberian izin kepabeanan dan pengeluaran barang.

PTSP akan lebih mengoptimalkan peran INSW, terutama hal yang berkaitan dengan koordinasi cepat antar Kementerian terkait, Artinya

INSW sekarang tinggal dioptimalkan untuk digarap bersama. Namun belum jelas apakah nanti program ini akan mengikuti penamaan PTSP seperti BKPM lakukan, atau tetap menggunakan INSW hanya sistemnya saja yang dioptimalikan.

Harapan penulis, nantinya program ini akan digarap bersama-sama dengan Kementerian terkait, sehingga nanti proses perizinannya menjadi lebih sederhana. Hal ini akan berdampak pada biaya logistik yang akan terkontrol turun mengikuti 'one stop service' tersebut, sehingga menjadi modal baik bagi Indonesia guna bersaing di era MEA (Masyarakat Ekonomi Asean) berlaku sekarang ini.

Agar pengangkutan barang ke luar pelabuhan semakin *efektif* dan *efisien*, juga diperlukan sistem transportasi yang terintegrasi antara laut dan darat. Penulis mengusulkan, agar kereta api dari pelabuhan dihidupkan. Kereta api jauh lebih murah dan punya daya angkut lebih banyak ketimbang truk. Maka dengan demikian, biaya pengangkutan logistik, Itu kan '*integrated*' harusnya antara moda transportasi laut dengan darat. Tapi daratnya itu akan lebih efisien kalau lewat kereta. Jauh lebih murah, kapasitasnya jauh lebih besar dibanding truk.

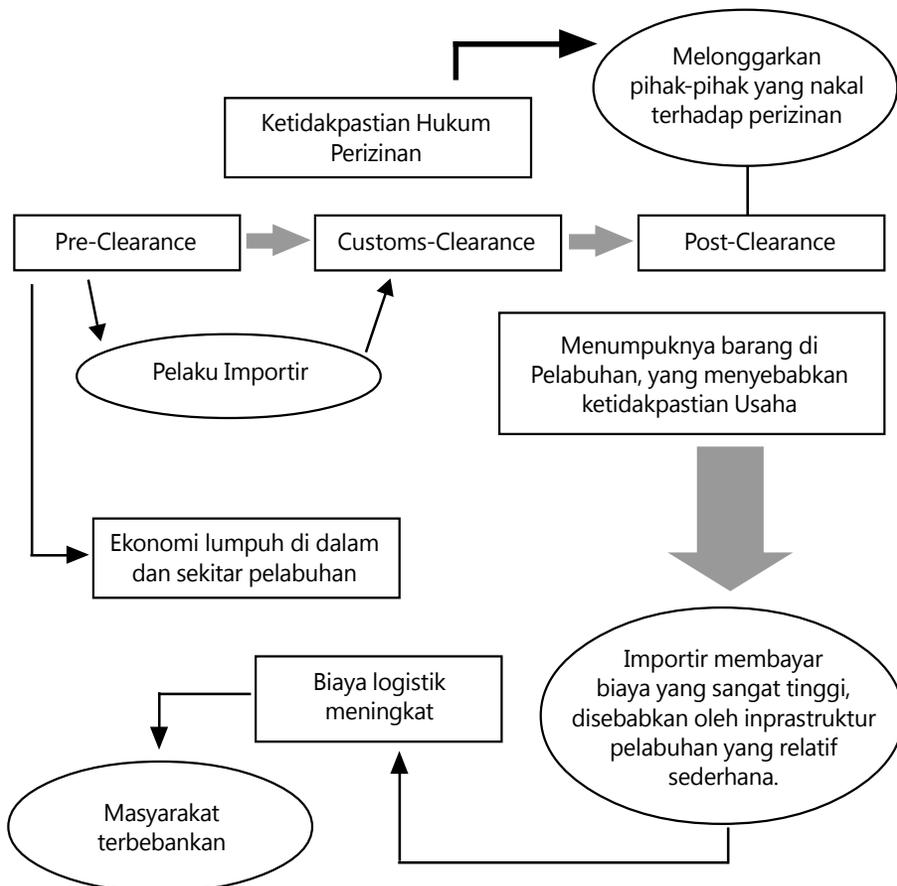
Tidak dapat dipungkiri juga bahwa BUMN-BUMN semestinya dapat mengambil peran guna memperlancar arus logistik sehingga *dwelling time* pelabuhan tak lagi lama. BUMN-BUMN di Indonesia bergerak di segala *lini*, mulai dari angkutan laut, pelabuhan, hingga pergudangan.

## **2. Model Kesatuan Komando (*Unity of Command*) untuk Membenahi Polemik *Dwelling Time*; Waktu Tunggu**

Ketika polemik *Dwelling time* terjadi, penulis memandang hal ini bukanlah kondisi yang baru, ini menjadi persoalan yang cukup menyita perhatian publik disebabkan oleh adanya masalah suap, gratifikasi serta

korupsi. Masalah ini, sebelumnya mendera Pelabuhan, namun publik diam dan pura-pura tidak mengetahuinya, setelah ada *ekses* pidana, maka menjadi ramai dibicarakan.

Namun, dalam buku ini persoalannya bukan itu. Di awal sudah penulis uraikan, bahwa *dwelling time* yang tinggi secara umum akan memberikan dampak ketidakpastian bagi para pengusaha (khususnya Importir). Hal ini menyebabkan mereka terpaksa menyediakan '*inventory*' yang tinggi dan harus membayar biaya penumpukan barang yang mahal. Barang yang menumpuk lama di lapangan mengakibatkan biaya logistik menjadi tinggi. Untuk lebih jelasnya, penulis gambarkan dengan bagan di bawah ini:



Melihat betapa kronisnya praktik perijinan sehingga menyebabkan *dwelling time* meningkat, penulis sebagaimana yang sudah disampaikan di atas, berfikir untuk menyederhanakan proses perijinan. Ide ini, bukanlah ide murni dari penulis, sebelumnya banyak pihak yang membicarakan mengenai ini, namun dalam hal ini penulis akan lebih menitikberatkan kepada kajian ilmu hukumnya.

Perijinan sebagai upaya memangkas *dwelling time*, haruslah 'satu atap' dan dilakukan secara 'online', artinya dalam konsep ini harus ada satu tim yang bergerak secara bersama-sama. Satu atap saja, mungkin ini tidak cukup. Tetapi, harus dapat dilakukan dengan prinsip kesatuan komando (*'Unity of command'*) atau perintah menjadikan setiap pekerja atau pegawai menerima perintah dari satu orang yaitu dari atasan langsung.

Ketika perijinan dilakukan satu komando (*'Unity of command'*), maka proses perijinan itu akan mengarah kepada kepastian hukum yang tegas, jelas, serta berkeadilan. Sebab di dalam satu komando (*'Unity of command'*), akan terbentuk hal-hal sebagai berikut;<sup>310</sup>

1. Pembagian kerja (*'Devision of work'*):  
Berdasarkan spesialisasi menjadikan kegiatan-kegiatan pegawai dapat diarahkan pada *efisiensi*. Bahwa pengkhususan orang dalam bidang tertentu lebih efisien dalam melaksanakan pekerjaannya;
2. Kekuasaan dan tanggung jawab (*'Authority and responsibility'*);  
Merupakan alat untuk melakukan perintah dan kekuatan untuk dituruti secara tepat. Tetapi tiap anggota dan pimpinan telah ditentukan wewenang dan tanggungjawabnya, sehingga dalam menjalankan tugasnya tidak sewenang-wenang dan tidak melampaui wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

---

310 Ricky W Griffin, *Management*, Houghton Mifflin: Bosnton, 1993, hlm. 45.

3. Disiplin (*'Discipline'*):

Hal ini, benar-benar penting untuk menjalankan usahanya dan tanpa disiplin organisasi tersebut tidak akan berhasil. Setiap anggota karenanya harus menaati ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan yang berlaku.

4. Kesatuan arah (*'Unity of direction'*):

Menunjukkan satu instruksi dan satu rencana dari suatu kelompok kegiatan yang mempunyai tujuan yang sama. Tujuan yang akan dicapai dan cara bagaimana mencapainya langsung berasal dari manajer puncak.

5. Kepentingan individu harus ditempatkan dibawah kepentingan organisasi secara umum (*'Subordination of individual to general interest'*).

Kepentingan seorang pekerja atau kelompok tidak diatas kepentingan organisasi. Dengan demikian kepentingan organisasi secara keseluruhan yang diutamakan atau diperhatikan, bukan kepentingan pribadi.

6. Pemberian imbalan (*'Remuneration'*):

Pemberian imbalan atau kompensasi bagi pegawai atau pimpinan memerlukan keadilan sesuai dengan kompensasi pekerjaan yang dilakukan sehingga pegawai maupun organisasi sama-sama puas.

7. Sentralisasi (*'Centralization'*):

Sentralisasi adalah sangat penting bagi organisasi dan merupakan konsekuensi dari suatu organisasi. Sentralisasi dapat berarti mengurangi wewenang bawahan dan untuk menambah wewenang bawahan perlu pendelegasian wewenang. Fayol mengakui tetap diperlukan pendelegasian wewenang, akan tetapi tanggung jawab tetap disentralisasi atau dipegang oleh pimpinan.

8. Mata rantai (*'Scalar chain atau hierarchy'*):  
Adalah hubungan dari tingkat kekuasaan paling atas hingga paling bawah secara hirarki atau berjenjang.
9. Keteraturan (*'Order'*):  
Adalah menempatkan individu-individu pada tempat atau posisi yang sesuai akan lebih akrab dengan pekerjaannya. Dalam hal ini tempat untuk setiap orang dan setiap orang sesuai dengan tempatnya.
10. Persamaan (*'Equity'*):  
Menunjukkan rasa keadilan dalam organisasi. Dan juga pimpinan harus bertindak seimbang terhadap bawahannya.
11. Stabilitas jabatan atau pekerjaan (*'Stability of tenure'*):  
Merupakan stabilitas seseorang melakukan pekerjaan atau tugasnya. Diperlukan waktu bagi pekerja untuk menyesuaikan pada pekerjaan mereka dan mengerjakan pekerjaannya secara efektif. Dilain pihak, pimpinan tidak boleh memperlakukan bawahan dengan semena-mena, seperti pemecatan atau pemutusan hubungan kerja tanpa alasan yang kuat.
12. 'Inisiatif (*Initiative'*):  
artinya bawahan diberi kebebasan memikirkan dan memberi pendapat tentang pekerjaannya, bahkan juga dalam menilai hasil kerjanya. Pada setiap jenjang atau tingkat didalam organisasi, semangat dan energi diperbesar dengan inisiatif.
13. Prinsip '*esprit de corps'*:  
Prinsip '*Espirit de corps'* menekankan perlunya "*team work*" dan hubungan antar individu serta semangat persatuan yang mendorong rasa bersatu dalam organisasi.

Mengapa harus satu atap, dengan kesatuan komando? Penulis melihat kondisi yang terjadi di pelabuhan khususnya perihal *dwelling time*, yang menjadi akar permasalahan dari *dwelling time* yang tinggi terutama terletak pada 'flow dokumen' yang tidak memiliki kepastian waktu dan tidak dapat diandalkan yang utamanya disebabkan oleh antara lain;

1. Belum terintegrasinya kebijakan antara instansi pemerintah serta lembaga terkait. Sebagai contoh jalur MITA (Mitra Utama) Prioritas pada Bea Cukai tidak berlaku pada instansi terkait lainnya. Setelah Bea Cukai menerbitkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB) yang seharusnya barang sudah dapat keluar namun masih perlu dilaksanakan pemeriksaan terlebih dahulu oleh Badan Karantina jika barang termasuk komoditas karantina;
2. Dalam proses pelayanan perijinan, berbagai Kementerian / Lembaga (K / L) terkait tidak memiliki 'service level agreement' (SLA) dan 'service level guarantee' (SLG). Sebagai contoh berapa lama standar waktu yang diperlukan untuk memperoleh 'clearance import' dari seluruh instansi terkait. Kemudian proses perijinan yang belum dilakukan secara 'online' dan terintegrasi di dalam INSW, di mana proses perijinan masing-masing instansi berdiri sendiri dengan jam dan standar pelayanan yang berbeda-beda, serta belum dapat dilakukan secara 'online' sehingga harus menyerahkan *hardcopy*, dan pelayanannya tidak 24 jam.

Praktek di lapangan, untuk proses perizinan dari instansi terkait atas barang yang terkena lartas impor seringkali tidak bisa dilakukan lebih awal. Beberapa perizinan baru bisa diurus setelah barang berangkat dari Negara asal, karena mengharuskan melampirkan BL ('*bill of lading*'). Jika '*transit time*' kapalnya cepat, misalnya 3-5 hari, maka bisa dipastikan perizinan belum beres ketika kapal tiba.

Beberapa peraturan yang terkait dengan pengurusan perijinan, misalnya Peraturan Kepala BPOM No. 27 Tahun 2013 Tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia dan No. 28 Tahun 2013 tentang Pengawasan Pemasukan Bahan Obat, Bahan Obat Tradisional, Bahan Suplemen Kesehatan, dan Bahan Pangan ke Dalam Wilayah Indonesia, serta Peraturan Menteri Keuangan No. 106 / PMK.04 Tahun 2007 tentang Pembebasan Bea Masuk dan / atau Cukai atas Impor Kembali Barang yang Telah Diekspor dan No. 142 / PMK.04 Tahun 2011 tentang Impor Sementara.

Setelah diluncurkan, Paket Kebijakan Ekonomi mulai dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Dari total 134 *regulasi* di seluruh Kementerian / Lembaga (K / L) yang akan ditata, hampir keseluruhan sudah rampung dilakukan. Kementerian Keuangan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian adalah sebagian yang sudah merampungkan beberapa *deregulasi* serta *debirokratisasi*.

Dari Kemenko Perekonomian, ada empat instruksi dan peraturan presiden tentang percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional serta Inpres tentang kebijakan '*deregulasi*' nasional untuk meningkatkan daya saing industri, dan terakhir inpres tentang kebijakan fasilitas perdagangan bebas di dalam negeri (IFTA) yang akan segera diimplementasikan.

Mengenai Intruksi Presiden tentang Kebijakan '*deregulasi*' Nasional. Seperti diketahui, salah satu alasan pemerintah meluncurkan paket '*deregulasi*' adalah untuk meningkatkan daya saing industri. Sebab, porsi peran industri terhadap pertumbuhan ekonomi semakin menurun sehingga menurunkan pula penyerapan tenaga kerja. Terkait dengan hal tersebut pemerintah akan merasionalisasi peraturan

perundang-undangan dengan menghilangkan: '*duplikasi, redundansi dan peraturan yang tidak relevan*'. Dengan demikian, maka diharapkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan lebih mempermudah dan menyederhanakan serta memberikan kepastian bagi industri untuk pengembangan kegiatan usahanya.

Kementerian Perindustrian yang dalam hal ini mendapat tugas '*deregulasi*' paling banyak dari Paket Kebijakan Ekonomi, juga terus mengejar target penyelesaian penataan peraturan atau penerbitan aturan baru untuk menggenjot perekonomian nasional.

Salah satunya adalah Peraturan Pemerintah tentang sarana pengembangan industri (kawasan industri). Kemenperin telah melakukan percepatan pelaksanaan harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM (Hak Asasi Manusia) termasuk pengintegrasian substansi, dilanjutkan dengan penertiban ketentuan pelaksanaannya.

Sedangkan di Kementerian Keuangan, dari 13 peraturan yang ditargetkan, sebagian besar sudah rampung. Salah satunya adalah peraturan pemerintah Nomor 32 Tahun 2009 tentang tempat penimbunan berikat. Pemerintah menyadari PP tersebut belum bisa menyelesaikan tingginya biaya logistik di dalam negeri dan kemudian adanya beban penimbunan dan *dwelling time* di pelabuhan.

Untuk mengatasi *dwelling time* di pelabuhan, pemerintah juga telah merevisi 44 aturan di tiga Kementerian dan Lembaga. '*Regulasi*' yang direvisi itu terdiri atas 30 aturan di Kementerian Perdagangan, 12 aturan di Kementerian Perindustrian, dan 2 di Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Khusus di BPOM, pemerintah mencium banyak aturan yang dinilai menghambat pengadaan obat dan makanan untuk kebutuhan masyarakat melalui keran impor. Karena itu dilakukan revisi Peraturan Kepala BPOM Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan Ke Dalam Wilayah Indonesia. Melalui revisi Perka BPOM ini, diharapkan pengadaan obat dan makanan untuk

kebutuhan masyarakat menjadi lancar, berkurangnya frekuensi perizinan pengimporan obat dan makanan karena pelayanan perizinan diadakan secara berkala dan secara elektronik.

Revisi aturan terkait pelarangan ataupun pembatasan komoditas impor tersebut diharapkan dapat mempercepat pemeriksaan barang di pelabuhan Tanjung Priok (PT. Pelindo II). Dengan sendirinya, waktu bongkar muat di pelabuhan dapat dipangkas menjadi dua hingga tiga hari, dari waktu saat ini yang berkisar 4,67 hari (kondisi juni 2015).

Untuk memberi kemudahan kepada para importir, Pemerintah juga telah mengoptimalkan fasilitas '*Indonesia National Single Window*' (INSW). Targetnya, 30 September 2015 para importir sudah bisa mengajukan satu kali aplikasi ('*single submission*') untuk mendapatkan perizinan dari semua K / L yang terlibat dalam proses *dwelling time*. INSW ini sendiri berada di bawah koordinasi Kementerian Keuangan.

Kendala pengurusan DO ('*Delivery Order*') pada hari Sabtu dan Minggu. DO baru bisa diambil jika kapal sudah sandar di pelabuhan. Jika kapal sandar pada hari Sabtu atau Minggu, berarti DO baru bisa diambil pada hari Senin. Jika ini terjadi, dokumen yang sudah mendapatkan SPPB (Surat Persetujuan Pengeluaran Barang) pada hari Sabtu tidak akan bisa keluar dari pelabuhan. Kontainer baru bisa keluar pada hari Senin jika DO sudah diambil dari pihak '*shipping*', yang berarti ada penambahan *dwelling time*.

Penulis memasukan proses DO ini, ke dalam kegiatan '*pre clearance*' karena merupakan dokumen yang sangat dibutuhkan pada tahapan '*customs clearance*' dan '*post clearance*'. Tanpa adanya DO walaupun ketiga tahapan '*clearance*' sudah dijalankan dan dokumen sudah mendapatkan SPPB maka barang import tidak bisa dikeluarkan.

Hal yang berlaku selama ini adalah DO baru bisa diambil jika kapal sudah sandar di pelabuhan. Permasalahan yang timbul adalah jika kapal

sandar hari sabtu atau minggu berarti DO baru bisa diambil hari senin. Jika ini yang terjadi, dokumen yang sudah mendapatkan SPPB pada hari sabtu tidak akan bisa keluar dari pelabuhan. Container baru bisa keluar hari senin jika DO sudah diambil dari pihak '*shipping*' yang berarti dalam hal ini ada penambahan masa *dwelling time*. Untuk itu harus ada kesepakatan dari pihak '*shipping*' agar bisa menerbitkan DO sebelum hari sabtu / minggu / libur.

Kendala pengurusan *shipping manifest* pada hari Sabtu dan Minggu. Pelaksanaan transfer PIB (Pemberitahuan Impor Barang) baru bisa dilakukan jika '*shipping manifest*' sudah terbit. Jika kapal sandar pada hari Sabtu atau Minggu, sedangkan pihak '*shipping*' baru bisa memberikan '*shipping manifest*' pada hari Senin, maka proses transfer PIB terhambat. Selain itu, masing-masing instansi / kementerian sewaktu-waktu bisa mengeluarkan regulasi / peraturan dengan tanggal berlaku sama dengan tanggal ditetapkannya.

Implikasi dari *regulasi* baru yang ditetapkan secara mendadak bisa berdampak sangat sangat merugikan pada para pelaku bisnis (Importir / Ekportir). Barang yang diimpor tidak bisa dikeluarkan dari pelabuhan karena *regulasi* baru yang muncul setelah proses impor. Barang yang tertahan di pelabuhan ini juga akan mempengaruhi *dwelling time*. Artinya, ketika ada aturan baru mengenai perijinan, barang yang tertahan di pelabuhan menjadi tidak bisa keluar sebab diberlakukan peraturan itu, hal ini, jelas akan membebani pihak pelaku usaha.

Solusi berkaitan dengan peraturan dan proses pengurusan dokumen '*pre-customs clearance*', adalah sebagai berikut;

1. Revisi peraturan-peraturan yang memungkinkan proses perizinan bisa dilakukan lebih awal;
2. Ketentuan penerbitan DO dan '*shipping manifest*' sebelum hari Sabtu / Minggu / libur;

3. Penetapan standar prosedur operasional dan standar waktu penerbitan izin di instansi terkait;
4. Sosialisasi sebelum peraturan-peraturan diterbitkan.

Berkaitan dengan masalah pembenahan perizinan tersebut, SCI (*Supply Chain Indonesia*) memberikan apresiasi kepada Ditjen Bea dan Cukai atas upaya-upaya yang bersifat kebijakan, terutama yang akan dilakukan bersama dengan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian / Maritim melakukan upaya koordinatif, antara lain:

1. Efisiensikan perizinan yang tumpang tindih;
2. Melakukan evaluasi atas perizinan yang dapat diverifikasi di luar pelabuhan dengan tujuan mempercepat *dwelling time*, dan
3. Melakukan optimalisasi pengajuan perijinan sebelum kedatangan sarana pengangkut dengan mengevaluasi kembali syarat-syarat pengajuan perizinan yang menghalangi pengguna jasa mengurus izin sebelum kedatangan sarana pengangkut.

Sebagaimana yang penulis sudah sampaikan di media, untuk mengatasi berbelitnya proses perijinan tersebut, salah satu hal yang harus segera dibenahi adalah perbaikan teknologi informasi komunikasi (TIK) untuk mendukung sistem perizinan ekspor, impor, maupun bongkar muat barang.<sup>311</sup> Penyederhanaan izin itu penting dilakukan. Namun, langkah penyederhanaan izin yang melibatkan lintas kementerian dan lembaga (K / L) perlu diikuti dengan koordinasi. Misalnya, ada satu badan khusus guna menangani proses pengajuan izin secara elektronik.

Kita lihat saja, rantai perdagangan ekspor impor berikut kegiatan bongkar muat barang, berada dalam pengawasan 20 kementerian dan

---

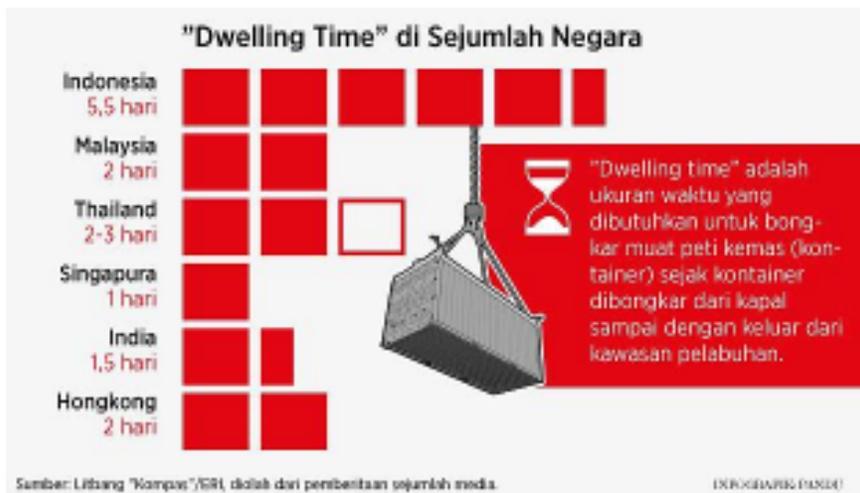
311 Mediana, *Segera Realisasikan Pembenahan "Dwelling Time"*, 26 Agustus 2015.

lembaga. Apabila, pengurusan izin dilakukan secara elektronik di dalam satu badan tertentu, maka hal itu memudahkan pengusaha.

Pendapat penulis ini, juga didukung oleh **Khafid Sirotudin**,<sup>312</sup> Ketua Asosiasi Eksportir dan Importir Buah dan Sayuran Segar Indonesia (Aseibssindo). Bahwa, menurutnya;

'Dari tujuh langkah terobosan yang disebutkan pemerintah, kami belum melihat ketegasan untuk membentuk one stop services atau semacam badan yang menangani pengurusan perizinan. Selama ini, kami menilai persoalan lamanya waktu bongkar muat barang terletak dari banyaknya kementerian / lembaga (K / L) yang terlibat, tetapi mereka tidak satu koordinasi. Misalnya, satu instansi mampu mengeluarkan izin cepat, sedangkan lainnya tidak'.

Berikut adalah adalah grafik yang menggambarkan *dwelling time* di sejumlah Negara:<sup>313</sup>

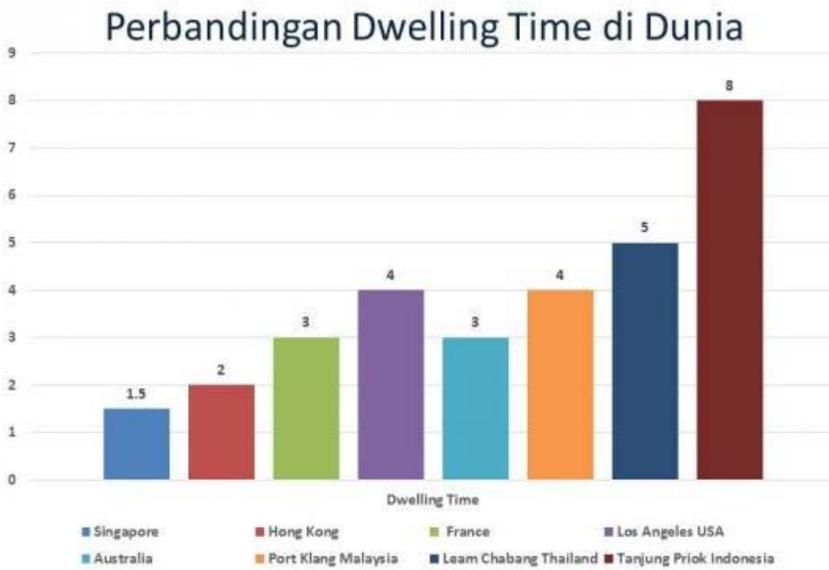


312 *Ibid.*

313 *Ibid.*

Indonesia merupakan Negara yang paling lama proses *dwelling time* nya, sampai 5.5 hari, jauh berbeda dengan Negara tetangga. Tidak lain, dan tidak bukan persoalan ini adalah persoalan perijinan. Serta tidak ada itikad yang baik dari pemerintah.

Untuk membuktikan bahwa Negara Indonesia level terendah dalam hal *dwelling time* perhatikanlah grafik di bawah ini:



Sumber : Asosiasi Logistik & Forwarder Indonesia (ALFI), OkeZone.com

Tabel di atas perbandingan *Dwelling Time* tahun 2012 antara Indonesia dengan negara-negara lain. Di tahun 2014 *Dwelling Time* di Pelabuhan Tanjung Priok tahun 2014 mencapai 5,02 hari, sedangkan tahun 2013 (6,36 hari). Pemerintah menargetkan *Dwelling Time* menjadi 4,7 hari. Bandingkan *Dwelling Time* pada tahun yang sama dengan Malaysia (2 hari), Thailand (3 hari) sedangkan di Singapura hanya 1 hari.

Jika melihat *prosentase* waktu yang dibutuhkan dalam proses *dwelling time* terlihat bahwa Pelindo II sebagai Operator Pelabuhan (OP) memiliki peran yang cukup signifikan dalam menurunkan tingginya angka *dwelling time*. Jika pemerintah menargetkan 3 hari, maka dalam proses '*pre clearance*' maksimal dalam 1,5 hari selesai. Sisanya '*customs clearance*' (bea cukai) dan '*post clearance*' (importir dan pemilik barang).

Dalam hal proses '*pre clearance*', produktivitas bongkar muat baik alat maupun infrastruktur di semua terminal harus memiliki standarisasi yang sama. Begitu juga penataan jalan di dalam pelabuhan yang memungkinkan truk-truk angkutan dari dalam terminal ke Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) CDC Banda dan Graha Segara atau sebaliknya tidak terjebak pada kemacetan sehingga menambah waktu *Dwelling Time*.

Persoalan-persoalan lainnya yang juga berpengaruh terhadap '*pre clearance*' antara lain:

1. Pelayanan penimbangan petikemas ekspor yang seringkali menyebabkan antrian di *gate*;
2. Daya tampung parkir truk;
3. Kerusakan alat bongkar muat;
4. Pengurusan dokumen EMKL kepada angkutan lambat sehingga banyak truk menunggu dokumen di luar pelabuhan yang menimbulkan antrian;
5. Pelayanan pintu sering tidak dimaksimalkan/tidak dibuka semua sehingga menimbulkan antrian di luar pelabuhan.

Jika Pelindo II sebagai operator pelabuhan bisa mengatasi semua persoalan tersebut maka *dwelling time* bisa ditekan lebih rendah lagi. Tentunya bersamaan dengan proses percepatan dokumen dan

pemeriksaan barang di '*customs clearance*' serta percepatan pengeluaran barang dari pelabuhan ('*post clearance*').

Maka dengan demikian, jelaslah bahwa upaya mengatasi persoalan tingginya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok bukan semata-mata proses percepatan pengurusan dokumen tapi kesiapan terminal (Pelindo II) dalam menyelesaikan persoalan-persoalan '*pre clearance*' yang secara prosentase mencapai 53% dari keseluruhan waktu *Dwelling time*.

Proses pengurusan perijinan, apabila ada satu badan '*one stop services*', pengurusan menjadi lebih *efisien* dan *efektif*. Perbaikan TIK pun mampu memaksimalkan proses pengurusan, seperti pengusaha dapat mengajukan perizinan lebih fleksibel.

Pihak pengusaha, menyambut baik upaya pemerintah, apabila waktu bongkar muat lebih cepat, itu mampu mengurangi ongkos logistik. Sebab, lamanya waktu bongkar muat bisa menyebabkan, importir mengeluarkan biaya besar untuk operasional. Akibatnya, harga jual produk ke konsumen menjadi lebih mahal. Siapa yang dirugikan?, jelas masyarakat yang akan dirugikan, maka perekonomian nasional akan terganggu, janganakan menghadapi MEA, menghadapi Negara sendiripun sudah lumpuh.

Proses perizinan inilah yang kerap kali menjadi persoalan yang selalu mendera *dwelling time*. Mulai dari Importir, Ekportir, smpai kepada pihak pemerintah. berkutat dengan perizinan, karena perizinan berkaitan dengan kepentingan yang diinginkan oleh masyarkat di pelabuhan, untuk melakukan aktivitas tertentu dengan mendapat persetujuan atau legalitas dari pejabat Negara sebagai alat administrasi di dalam pelabuhan.

Sebagai suatu bentuk kebijakan tentunya izin tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma

norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara *vertikal* maupun *horizontal*. Kebijakan yang berbentuk izin harus mencerminkan suatu kebijakan yang sesuai dengan prikehidupan dan kenyamanan seluruh masyarakat, sehingga tujuan Negara dalam konsep Negara Kesejahteraan (*'welfare state'*) yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (NKRI) 1945 alinea ke-empat, dapat terwujud.

Dalam pembukaan UUD 1945 untuk mewujudkan negara kesejahteraan telah diamanatkan bahwa:

1. Negara berkewajiban memberikan perlindungan kepada segenap bangsa Indonesia dan seluruh wilayah teritorial Indonesia;
2. Negara berkewajiban memajukan kesejahteraan umum;
3. Negara berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa.

Konsep Negara Kesejahteraan erat kaitannya dengan peranan Hukum Administrasi Negara (HAN). Dalam konsep Negara Kesejahteraan, peran negara dan pemerintah semakin dominan. Negara kesejahteraan mengacu pada peran negara yang aktif mengelola dan mengorganisasi perekonomian. Empat pilar utama negara kesejahteraan:

1. *Social citizenship*
2. *Full democracy*
3. *Modern industrial relation system*
4. *Right to education and the expansion of modern mass education system.*

Dalam negara kesejahteraan adanya sistem kesejahteraan sebagai hak sosial warga harus diimbangi oleh pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Pelaksanaan mengenai perizinan secara *riil* di

pelabuhan, menggelitik penulis untuk menuangkan pikiran dalam suatu tulisan yang sederhana ini. Bahkan penulis berfikir, seharusnya para calon pejabat pelabuhan, dan CPNS dalam pemerintahan terlebih dahulu ditatar mengenai esensi, moralitas, filosofi dan tata cara mengeluarkan kebijakan yang berupa perizinan, agar kelak menjadi pejabat atau alat administrasi negara, tidak berbuat sewenang-wenang yang hanya mengakibatkan keuntungan untuk segolongan orang saja.

Terkait dengan proses perijinan ini, pemecahan masalah *dwelling time* masih menunggu keputusan presiden (Keppres) untuk menunjuk otoritas pelabuhan (OP) sebagai pusat koordinator seluruh kegiatan pelabuhan. Realitas saat ini Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran belum cukup untuk menaungi wewenang otoritas pelabuhan (OP) sebagai pusat koordinasi karena tidak tercantum dalam UU tersebut. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran hanya menyebutkan peran otoritas pelabuhan sebagai koordinator, bukan penanggung jawab, sehingga tidak bisa menegur jika ada pelanggaran.

Masing-masing instansi di pelabuhan memiliki undang-undang yang sama, sehingga posisi dalam kegiatan tersebut sama, tidak ada yang bertindak sebagai *koordinator*. Dalam hal ini, penulis menilai pusat koordinasi diperlukan untuk menjamin kelancaran dan menyederhanakan perizinan guna mempersingkat *dwelling time*. Sehingga, diperlukan Perpres atau Inpres untuk sebagai dasar wewenang otoritas pelabuhan.

Perizinan merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah administrasi dengan warga masyarakat (pelabuhan) dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat dengan lingkungannya dan kepentingan individu serta upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.

Mengenai perizinan, ranah Hukum Administrasi Negara yang mengaturnya, karena hukum ini mengatur cara-cara menjalankan tugas (hak dan kewajiban) dari kekuasaan alat-alat perlengkapan negara. Izin merupakan suatu hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Izin harus dimohonkan terlebih dahulu dari 'orang' yang bersangkutan kepada pemerintah melalui prosedur yang telah ditentukan melalui peraturan perundang-undangan. Arti kata "orang" disini, adalah orang dalam arti sebenarnya ataupun orang dalam arti '*artificial person*' yang berbentuk badan hukum.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. UUD 1945
2. Tap MPR
3. Undang-Undang/Perpu
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah
7. Provinsi
8. Kabupaten/Kota

Pembentukan hubungan antara masyarakat dan pemerintah salah satunya adalah melalui interaksi yang terjalin dalam pelayanan publik yang dilakukan oleh alat administrasi negara dalam melakukan pelayanan kaitan dengan pelayanan izin.

Hubungan dalam bentuk pelayanan yang diberikan ini, dapat menjadi tolak ukur dalam menilai baik buruknya suatu bentuk pelayanan. Apabila masyarakat merasa dilayani dengan baik, maka

terdapat nilai kepuasan tersendiri yang bisa menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan rakyatnya.

Tetapi sebaliknya, apabila masyarakat merasa didzolimi dalam mendapatkan pelayanan yang baik, maka masyarakat akan merasa tidak nyaman dan hilang kepercayaan terhadap kinerja aparat / alat administrasi negara, sehingga bisa membuat hubungan antara masyarakat dan pemerintah buruk.

Dalam hal perizinan, yang berwenang mengeluarkan izin adalah pejabat administratif, kaitannya adalah dengan tugas pemerintah dalam hal memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Dalam hal pelayanan publik, izin merupakan bentuk pelayanan yang harus diberikan kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.

Izin dapat berbentuk tertulis dan atau tidak tertulis, namun dalam Hukum Administrasi Negara izin harus tertulis, kaitannya apabila terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan, maka izin yang berbentuk suatu keputusan administrasi negara (*'beschicking'*) dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pengadilan. Izin yang berbentuk *'beschiking'*, sudah tentu mempunyai sifat konkret (objeknya tidak abstrak, melainkan berwujud, tertentu dan ditentukan), individual (siapa yang diberikan izin), final (seseorang yang telah mempunyai hak untuk melakukan suatu perbuatan hukum sesuai dengan isinya yang secara *definitif* dapat menimbulkan akibat hukum tertentu).

Masalah perizinan di pelabuhan, kurangnya koordinasi antar lembaga ini juga dipengaruhi oleh belum berjalannya sistem pelayanan satu pintu atau *'Indonesia National Single Window'* (INSW) yang bekerja secara *'online'*. Sistem ini penting supaya para pemilik barang atau importir dapat memenuhi kelengkapan semua dokumen

sebelum diserahkan ke bea cukai. Sebab, pihak bea cukai tidak akan mengurus dokumen yang tidak lengkap. Sehingga, apabila semua tahapan *pre-clearance* dapat dilewati dengan baik, akan mudah dilanjutkan kepada tahapan '*custom clearance*' atau proses melalui bea cukai.

Artinya, penulis memandang bahwa sistem '*online*'-nya belum terintegrasi dengan baik. Karena masing-masing pihak punya ketentuan sendiri. Sebetulnya, INSW sudah dikembangkan sejak tahun 2007 dan awalnya secara temporer dikelola oleh bea cukai. Penerapan sistem INSW sudah mulai dimanfaatkan oleh Kementerian Perdagangan dan Badan POM. Namun lagi-lagi, pelaksanaannya masih belum maksimal.

Guna menunjang perbaikan koordinasi antar instansi di pelabuhan, Kementerian Perhubungan akan mengembangkan '*Inaportnet*'. *Inaportnet* merupakan *portal* di internet yang terbuka dan netral dalam memfasilitasi pertukaran data informasi pada layanan kepelabuhanan secara cepat. Portal ini terintegrasi dengan instansi pemerintah terkait, badan usaha pelabuhan, dan pelaku industri logistik untuk meningkatkan daya saing komunitas logistik Indonesia.

Kembali penulis tekankan sebagaimana yang sudah di paparkan di bagian awal pembahasan, bahwa konsep '*Inaportnet*' merupakan sistem layanan tunggal yang mengintegrasikan layanan kebutuhan administrasi perkapalan di seluruh instansi terkait di pelabuhan. Dengan '*Inaportnet*', pengurusan administrasi *online* terintegrasi dapat dilakukan. Seperti contohnya pada pembuatan surat izin kelaikan berlayar, surta izin kesehatan kapal, surat bebas karantina dan berbagai hal lain yang diperlukan sebuah kapal untuk sandar atau berlayar.

Manajemen pelabuhan yang baik harus didukung oleh sistem yang baik pula, hampir semua pelabuhan terbaik di dunia menerapkan sistem birokrasi yang tidak berbelit-belit dan praktis. pelabuhan selevel

Singapura telah menerapkan sistem pelayanan terpadu satu pintu dalam mengurus segala permasalahan administrasi. Maka dari itu, untuk menekan lamanya *dwelling time* ini salah satu caranya adalah bagaimana rantai birokrasi yang berbelit-belit itu dapat diefisienkan.

Singapura sudah pakai '*National Single Window*', di Singapura itu regulasi antar instansi itu sudah tidak ada masalah lagi. Tumpang tindih antar instansi sudah tidak ada lagi di sana.

Untuk menciptakan layanan satu pintu di pelabuhan ini, hal yang perlu dilakukan adalah membenahan *regulasi* masing-masing instansi. Hal ini dilakukan supaya *regulasi-regulasi* tersebut tidak tumpang tindih satu sama lainnya. Bahkan, sistem birokrasi yang berbelit-belit di Indonesia memang diduga supaya tetap ada. Karena, ada oknum yang memanfaatkan rumitnya birokrasi untuk mendapatkan suap dan uang pelicin supaya semua proses lancar. Hal inilah yang penulis maksudkan, bahwa aspek hukum pidana dapat masuk kepada ranah *dwelling time*.

Artinya, dalam pembahasan ini, penulis menekankan bahwa '*single window service*' atau pelayanan satu pintu itu kalau regulasinya tidak ada yang tumpang tindih antar instansi akan bisa berjalan. Sementara, kalau regulasinya tidak dibenahi, tetap saja susah, dan berbelit-belit.

Buruknya birokrasi di pelabuhan ini telah menimbulkan lamanya *dwelling time* yang berdampak kepada inefisiensi serta biaya tinggi. Sebab, dengan waktu tunggu (*dwelling time*) lebih cepat, maka dana yang dihemat bisa mencapai sekitar Rp700 triliun.

Sehingga dapat ditekankan sekali lagi, bahwa yang menyebabkan lamanya *dwelling time* yang pertama itu rantai birokrasinya terlalu panjang, berbelit-belit. Di samping kualitas pelabuhan yang kurang memadai. Kemudian sering terjadinya kenakalan pengusaha atau petugas pelabuhan yang memperlambat pergerakan barang, sehingga terjadinya suap, gratifikasi, hingga korupsi.

Sebagaimana halnya yang penulis jelaskan sebelumnya, mata rantai birokrasi yang panjang dan berbelit di pelabuhan, merupakan problematika utama untuk itu, perlunya pemangkasan dari 18 instansi dan lembaga yang terlibat dalam proses *dwelling time*. Selain itu, diperlukan '*standard operation procedure*' (SOP) termasuk waktu penyelesaian perizinan barang kategori larangan pembatasan (Lartas) oleh instansi terkait seperti Kemendag, Badan POM, Kementan maupun Badan Karantina yang terkoneksi dengan portal '*National Single Window*' (NSW).

Solusinya untuk mengatasi hal tersebut, bikin SOP ('*Standar Operasional Prosedur*') yang jelas tentang waktu perizinan barang dan penyelesaiannya, perizinan 18 kementerian atau lembaga (K / L) yang terlibat di pelabuhan itu diselesaikan setengah hari. Dan prosesnya harus elektronik. Kemudian, dibentukkan sebuah peraturan baru agar kontainer tidak tertahan terlalu lama dan segera keluar dari pelabuhan tanpa adanya proses pemeriksaan atau administrasi yang berbelarutarut. Jelas sekali ini memerlukan sebuah peraturan yang tegas, supaya barang dapat keluar pelabuhan secepatnya. Kondisi ini dipercaya akan dapat memangkas lamanya *dwelling time* tersebut.

Terkait '*Service Level Agreement*' (SLA), penulis menegaskan kementerian dan badan yang berhubungan dengan *dwelling time* dapat menerapkan sistem tersebut. Hingga saat ini, hanya Bea Cukai dan Kementerian Perdagangan saja yang sudah menerapkan SLA dengan baik. Artinya, '*Government service level*' terlebih dahulu yang terukur.

Perijinan khusus untuk menekan agar pembenahan *dwelling time* menjadi efisien, agar dapat berjalan secara terpadu dan akomodatif, harus memiliki setidaknya unsur-unsur atau hal-hal sebagai berikut;

1. *Fungsional*; pelayanan yang diberikan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya;
2. *Terpusat*; pelayanan diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan kewenangan;
3. *Terpadu*; terpadu satu atap, terpadu satu pintu;
4. *Gugus tugas*; petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Kemudian biaya pelayanan proses perizinan di pelabuhan, harus memperhatikan:

1. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat;
2. Nilai atau harga yang berlaku atas barang dan atau jasa;
3. Rincian biaya harus jelas untuk jenis pelayanan publik yang memerlukan tindakan penelitian, pemeriksaan, pengukuran dan pengajuan;
4. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang.

Unsur Indeks kepuasan masyarakat, meliputi sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Tanggung jawab petugas pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas

10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan pelayanan.

Terkait dengan perizinan ini, Pemerintah memiliki kewenangan yang cukup besar, dalam hal ini azas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintah dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.

**Prajudi Atmosudirdjo**<sup>314</sup> menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu:

1. *Efektifitas*: Kegiatan yang harus mengenai sasaran yang telah ditetapkan.
2. *Legimititas*: Kegiatan administrasi Negara jangan sampai menimbulkan heboh karena tidak dapat diterima masyarakat yang bersangkutan.
3. *Yuridikitas*: Syarat yang menyatakan bahwa perbuatan para pejabat administrasi Negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas.
4. *Legalitas*: Syarat yang menyatakan bahwa keputusan atau perbuatan administrasi tidak boleh dilakukuan tanpa dasar undang-undang(tertulis) dalam arti luas.
5. *Moralitas*: Yaitu salah satu syarat yang paling diperhatikan oleh masyarakat, moral dan ethic umum maupun kedinasan wajib dijunjung tinggi.
6. *Efisiensi*: Wajib dikejar seoptimal mungkin, kehematan biaya dan produktivitas wajib diusahakan setinggi-tingginya.

---

314 Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia : Jaklarta, 1984, hlm. 57.

7. Teknik dan teknologi yang setinggi-tingginya wajib dipakai untuk mengembangkan mutu prestasi sebaik-baiknya.

Untuk pelayanan satu atap di pelabuhan ini, harus mencerminkan kepada usaha untuk melakukan harmonisasi sistem hukum berkenaan dengan terjadinya ketidakseimbangan antara perbedaan unsur-unsur sistem hukum, dengan cara menghilangkan ketidak seimbangan dan melakukan penyesuaian terhadap unsur-unsur sistem yang berbeda itu.

### **3. Perizinan Terintegrasi untuk Menekan *Dwelling Time***

Tahun 2015 sekitar bula Juli – Agustus, mulai terlihat bobroknya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok- Jakarta. Presiden Jokowi menegur lamanya waktu bongkar muat (*dwelling time*) Pelabuhan Tanjung Priok, Jakarta Utara, pada September 2014, lembaga dan instansi yang terkait dengan praktik *dwelling time* pun langsung saling lempar tanggung jawab. Mulai Pelindo II, Kementerian Perdagangan, Bea Cukai, hingga beberapa lembaga lain yang tak ingin disalahkan. Selama ini, kisaran waktu yang diperlukan untuk proses *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok berkisar 4,7 hari sampai 5,5 hari. Hal itu sangat berbeda dengan waktu bongkar muat (*dwelling time*) barang di Pelabuhan Indonesia II (Persero) Cabang Pontianak yang hanya butuh waktu sekitar dua hari atau lebih cepat ketimbang Pelabuhan Tanjung Priok. Dengan demikian, *dwelling time* di Pelabuhan Pontianak dinilai memiliki manajemen yang terbaik di Indonesia.

Setelah dilakukan berbagai penyelidikan terhadap beberapa faktor, lamanya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok disebabkan permainan mafia pelabuhan yang menimbulkan kerugian besar bagi Negara. Para aktor mafia pelabuhan itu tak menggubris dan tak

mempermasalahkan kerugian Rp780 triliun per tahun akibat *dwelling time* di pelabuhan nomor satu Indonesia itu. Bila dibandingkan dengan Singapura yang *dwelling time*-nya hanya satu hari dan Malaysia tiga hari, jelas Indonesia jauh ketinggalan.

*Dwelling time* di Tanjung Priok bahkan ada yang mencapai 25 hari. Padahal, 70% aktivitas bongkar muat di Indonesia dilakukan di Pelabuhan Tanjung Priok. Masalah di pelabuhan itu dapat langsung mengganggu perekonomian Indonesia. Kerugian yang disebabkan lamanya waktu *dwelling time* tersebut harus diperbaiki dengan menata ulang sistem perizinan, yang lebih jelas lagi, penulis mengharapkan terjalannya perizinan yang terintegrasi.

Buruknya manajemen *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok berdampak luas, bahkan bisa sampai mengancam stabilitas perekonomian nasional di tengah kian lemahnya nilai tukar mata uang rupiah terhadap dolar AS. 'Missmanagement' bongkar muat di Pelabuhan Tanjung Priok secara umum disebabkan beberapa faktor utama, seperti meningkatnya *dwelling time*, perizinan di kementerian pemilik izin atau pemberi rekomendasi izin, dan sistem birokrasi oleh birokrat.

Permasalahan *dwelling time* tersebut tidak hanya menimbulkan kerawanan suap, tetapi juga berdampak terhadap beberapa aspek hukum, ekonomi, dan politik. Jika ditinjau dari sisi ekonomi mikro maupun makro, masalah itu akan berdampak pada barang impor yang tidak terkendali di pasar. Ekonomi lokal pun menjadi lesu karena daya saing produk lokal yang lemah ketimbang produk impor. Produk impor tidak terkendali sehingga tidak ada proteksi bagi pelaku bisnis di dalam negeri.

Masalah itu juga berpengaruh pada volume impor lebih meningkat daripada ekspor, dalam teori Hukum Administrasi Negara, izin dimaknai sebagai persetujuan penguasa berdasarkan UU atau peraturan

pemerintah yang keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan.

Motif penggunaan sistem izin bervariasi, misalnya, keinginan mengarahkan/mengendalikan aktivitas-aktivitas tertentu, mencegah bahaya bagi lingkungan, keinginan melindungi objek-objek tertentu, membagi benda-benda yang jumlahnya terbatas, dan pengarahan guna menyeleksi orang-orang serta aktivitas-aktivitas. Jika berkaca pada teori perizinan tersebut, kunci dalam melakukan pembenahan manajemen bongkar muat di pelabuhan ialah menata ulang ujung kebijakan dari setiap instansi yang selama ini menjadi faktor penyebab utama lamanya proses *dwelling time*.

Guna menata sistem perizinan, perlu dilakukan proses penataan internal dan *eksternal* dari setiap instansi pemerintah yang memiliki kewenangan terkait dengan proses *dwelling time*. Penataan internal instansi pemerintah perlu diarahkan untuk mengatur kualitas SDM (aparatur pemerintah) yang mengelola kebijakan, harmonisasi subsistem internal dari setiap instansi pemerintah terkait, dan memperbaiki rentang kendali (*'span of control'*) birokrasi pada masing-masing instansi pemerintah terkait.

Penataan secara eksternal terhadap setiap instansi pemerintah terkait perlu dilakukan dengan melakukan sinergi kebijakan antar instansi yang memiliki kewenangan terkait dengan proses *dwelling time*. Penataan juga perlu dilakukan dengan mengupayakan terwujudnya sistem perizinan terpadu dan digitalisasi pelayanan perizinan untuk mengurangi intensitas pertemuan antara orang dengan orang, dan pengawasan intensif terhadap sistem yang dibangun tersebut.

Selama ini, perizinan telah dijadikan komoditas oleh beberapa instansi terkait guna menanggung keuntungan 'haram' yang berimplikasi kian lamanya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok. Hal itulah

yang perlu diungkap secara menyeluruh melalui kebijakan pembe-nahan administratif sistem bongkar muat pelabuhan dan penegakan hukum pidana oleh aparat guna memutus mata rantai mafia perizinan bongkar muat.

Dalam teori hukum administrasi negara, tindakan penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) ataupun tindakan sewenang-wenang merupakan pintu masuk terjadinya berbagai tindak pidana jabatan, terutama korupsi. Karena itu, kepolisian perlu menelusuri liku-liku rentang kendali sistem perizinan dari setiap instansi pemerintah yang terlibat dalam pengelolaan bongkar muat di Pelabuhan Tanjung Priok. Penegakan hukum dan penataan ulang mekanisme administrasi pengelolaan pelabuhan secara holistik bisa menjadi langkah strategis untuk memperbaiki birokrasi bongkar muat di pelabuhan yang berdampak pada perbaikan *dwelling time*.

Pemikiran penulis di atas, konsep utamanya adalah membuat konsep hukum yang lebih akomodatif dan memperhatikan berbagai sektor yang ada di pelabuhan, memangkas rantai birokrasi, serta menyederhanakan system perizinan satu atap atau pelayanan terpadu sesuai dengan aturan hukum yang adil dan pasti. Hal seperti ini dilakukan, sebab untuk memangkas *dwelling time* turun dari kisar 5,5 hari menjadi 4,7 hari.

Saat ini Pemerintah Indonesia mempunyai pekerjaan rumah (PR) yang besar dalam menyelesaikan kasus yang baru-baru ini terjadi terkait *dwelling time*. Sebab, mengingat dalam waktu yang tak lagi lama akan memasuki Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) atau *Asean economic Community*.

Saat ini, gong Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) sudah berbunyi, genderang persaingan sudah ditabuh. Persaingan yang dimaksud tentu saja terkait persiapan tiap negara, termasuk Indonesia. Pelabuhan kita

apakah layak mendapatkan predikat pesaingn dengan pelabuhan Negara tetangga, kalau kondisi *dwelling time* masih karut marut seperti sekarang ini.

Pelaksanaan MEA 2016 sekarang ini, mengharuskan persaingan yang lebih ketat. Indonesia harus membenahi sektor yang lemah untuk menghadapi MEA 2016 seperti kesiapan akan produk-produk yang bernilai saing tinggi, sehingga dapat megobrak-abrik pasar di negara ASEAN dan juga melaksanakan *efisiensi* terhadap perekonomian.

Kondisi sekarang memperlihatkan senyatanya bahwa permasalahan proses masa tunggu dan bongkar muat (*'dwelling time'*) akan berdampak buruk bagi Indonesia dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Apabila hal ini tidak diperbaiki maka Indonesia akan terpuruk dalam kompetisi investasi.

Penulis berfikir bahwa jika sampai detik ini, *dwelling time* tidak diupayakan pembenahannya secara serius, maka yang terjadi pada 2016 akhir tahun ini kita menjadi yang paling tertinggal dikalangan negara ASEAN. Saat ini Indonesia sudah kalah dengan negara tetangga Malaysia. *Dwelling time* di Malaysia hanya tiga hari saja, sedangkan di Indonesia bisa mencapai 10 sampai 15 hari. Kondisi yang sangat sulit untuk Indonesia mengejar negeri jiran.

Bagi pihak sekumpulan Importir, penulis merasakan betul efeknya, sebab lamanya waktu *dwelling time* ini sangat memakan biaya dan menurunkan nilai ekonomi. Sehingga memperlemah Indonesia dalam kompetisi investasi. Buruknya *dwelling time*, mulai dari tidak kompeten hingga pungutan liar akibat dari tumpang tindihnya peraturan yang tidak jelas. Sistem dan prosedur pelayanan tidak tertata dengan jelas. Meski sering dilakukan rapat koordinasi antar *'stakeholder'* untuk perbaikan sering kali tidak menghasilkan sesuatu yang berarti.

Mengapa hal yang demikian itu mandek dan hanya berjalan di tempat, kita perhatikan saja terjadinya ego dari para sektor justru yang dikedepankan. Atau ego sektoral yang masih dipertahankan demi meraup keuntungan masing-masing pihak. Sehingga dengan sangat terpaksa Ombudsman RI mengeluarkan rekomendasi terhadap institusi yang terkait.

Waktu tunggu (*dwelling time*), dalam menghadapi MEA memerlukan peraturan yang cukup *efektif* dan *efisien*, yang dapat mendorong percepatan arus barang, meningkatkan efektivitas TPFT bekerjasama dengan Badan Karantina Pertanian. Dengan peraturan yang terintegrasi, diharapkan tercapainya *dwelling time* (DT) sebesar 4,7 hari. Hal ini merupakan target kumulatif yang menjadi pekerjaan bersama seluruh pihak yang terkait dengan rantai arus barang di pelabuhan termasuk pemilik barang itu sendiri (Importir). Saat ini DT di Pelabuhan Tanjung Priok telah mencapai 5,2 hari dari sebelumnya 6,2 hari pada Juli 2015 yang sudah lewat.

Upaya '*customs clearance*' hampir mencapai optimal, Bea Cukai harus mengupayakan langkah-langkah pada tahap '*pre-clearance*' sebab kontribusinya masih sangat tinggi. Dalam hal ini DJBC mengambil peran dalam ini lab eksternal stakeholder untuk ikut bersama-sama instansi terkait lainnya memikirkan alternatif pemecahannya.

Untuk memangkas waktu *dwelling time*, banyak pihak yang terlibat baik dari pihak instansi pemerintah, pengelola pelabuhan, pengusaha tempat penimbunan, sampai dengan pemilik barang itu sendiri. Sesuai tugas dan fungsi Direktorat Teknis Kepabebean yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK-184/PMK.01/2010 dalam kaitannya dengan penanganan.

Maka yang harus dilakukan adalah merumuskan norma dan kebijakan yang dapat membantu mengatasi permasalahan *dwelling*

*time* dalam bentuk produk peraturan atau petunjuk teknis. Saat ini, terdapat ada beberapa kebijakan diterapkan untuk mendorong percepatan proses '*customs clearance*' yakni dengan diterbitkannya PMK No. 175 / PMK.04 / 2014 tentang Penggunaan Dokumen Pelengkap Pabean Dalam Bentuk Data Elektronik dan PMK No. 176 / PMK.04 / 2014 tentang Percepatan Pemeriksaan Pabean Pada KPU BC Tipe A Tanjung Priok.

'*Indonesia National Single Window*' (INSW), sebagaimana pemaparan di atas adalah merupakan kerangka awal sinergi antar Kementerian / Lembaga (KL) dalam kaitannya dengan prosedur dan pengurusan perijinan tata niaga impor ekspor. Sejak implementasi INSW, kerjasama antar K / L menjadi semakin baik termasuk dalam mengatasi permasalahan *dwelling time*.

Untuk level '*customs clearance*', kepentingan pemeriksaan pabean, importir wajib menyampaikan *hardcopy* PIB beserta dokumen pelengkap pabean secara manual ke kantor pabean. Penyerahan secara manual tentunya membutuhkan waktu. Untuk memangkas waktu, dengan PMK-175, maka dokumen pelengkap pabean di sampaikan dalam bentuk data elektronik melalui media elektronik.

Dengan demikian, importir tidak butuh waktu untuk datang ke kantor pabean, sedangkan PMK-176, mengupayakan percepatan proses pemeriksaan pabean dengan meminta kepada importir untuk menyampaikan *hardcopy* PIB jalur merah dan jalur kuning dalam waktu satu hari dari sebelumnya tiga hari, segera menyiapkan barang untuk diperiksa, dan menyaksikan pemeriksaan fisik. Selain itu, juga diatur optimalisasi penggunaan *Hi-Co Scan* untuk pemeriksaan terhadap barang impor tertentu sehingga pemeriksaan dapat dilakukan lebih cepat, inilah yang penulis maksudkan dengan perijinan yang terintegrasi.

Mengap harus lebih dipotimalkan tentang perizinan terintegrasi ini? Memasuki pasar bebas dan Masyarakat Ekonomi Asean 2016 sekarang ini, seluruh perizinan importasi yang berhubungan dengan instansi pemerintah terkait diharapkan dapat dilakukan secara elektronik (*'on-line'*) yang terintegrasi dalam *'Indonesia National Single Window'* (INSW), namun sayangnya sampai saat ini masih banyak izin secara manual. Pengalaman penulis, sudah pengurusan izinnya secara konvensional, setelah sampai di petugas *'analyzing point'* Bea Cukai masih dipersoalkan. Inilah yang membuat *'customs clearance'* memakan waktu lama. Padahal, tugas Bea Cukai cuma pelayanan serta pengawasan penerimaan negara melalui bea masuk dan bea keluar serta perpajakan, bukan mempersoalkan izin dari instansi lain.

#### **4. Kebijakan dalam PM 117 Tahun 2015: Sebuah Analisis Antara Hukum dan Kekuasaan**

Selain langkah-langkah yang telah penulis paparkan di atas, ada langkah yang berorientasi terhadap kebijakan pemerintah yang dituangkan di dalam PM: 117 Tahun 2015. Subtansi PM ini, berbicara tentang pemindahan barang yang melewati batas waktu penumpukan (*'long stay'*) di Pelabuhan Tanjung Priok. Berdasarkan pengamatan penulis, dan FGD yang penulis lakukan, hampir seluruh pemangku kepentingan yang berada di Pelabuhan Tanjung Priok menyatakan siap mendukung pembatasan waktu penumpukan kontainer di dalam pelabuhan sesuai Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 117 Tahun 2015 Tentang Pemindahan Barang yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*'Long Stay'*) di Pelabuhan Tanjung Priok.

PM: 117 Tahun 2015 ini, berpijak kepada kebijakan Keputusan Menteri Perhubungan No. KP: 807 Tahun 2013, hal ini dilakukan demi memperlancar dan menjamin arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok. Setelah PM 117 tahun 2015 ini di keluarkan, Pemerintah memastikan

akan segera menaikkan biaya denda bagi kontainer atau peti kemas yang telah melewati batas waktu penumpukan di pelabuhan menjadi Rp 5 juta per hari. Angka tersebut naik 18.081 persen dari tarif dasar *pinalti* sebesar Rp 27.200 per hari untuk peti kemas ukuran 20 kaki dan naik 8.520 persen dari sebelumnya Rp 58 ribu per hari untuk peti kemas 40 kaki.

Hukum dan kekuasaan adalah dua hal yang saling mempengaruhi satu sama lain. Hukum merupakan suatu peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum itu bersifat memaksa bagi setiap orang. Bersifat memaksa di sini agar masyarakat menaati hukum karena jika melanggar hukum akan mendapatkan sanksi. Artinya, jika sebagian atau seluruh para importir yang melanggar ketentuan di dalam PM 117 tersebut, maka hukum akan bekerja secara tidak pandang bulu, artinya akan diberlakukan semuanya sama, atau istilah hukumnya adalah '*equality before the law*'.

Sedangkan kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi perilaku seseorang atau kelompok lain, agar pihak tersebut bertindak sesuai dengan apa yang mereka inginkan. Seharusnya hukum itu menciptakan suatu keadilan agar terwujudnya rasa aman bagi setiap orang.

Denda 5 (lima) juta perhari merupakan kekuasaan, untuk mempengaruhi perilaku importir yang menjadi sebab dari *dwelling time*, hal ini adalah sebuah keadilan bagi masyarakat yang merasakan dampak dari *dwelling time*. Maka dengan demikian, benar apa yang dikemukakan oleh **Mochtar Kusumatmadja**,<sup>315</sup> bahwa "*Hukum tanpa*

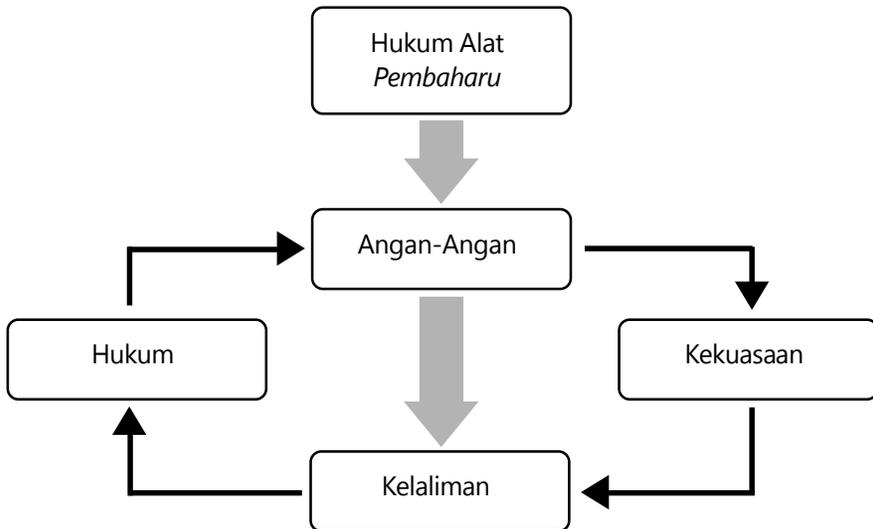
---

315 Mochtar Kusumatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum & Kriminologi Fakultas Hukum –Universitas Padjadjaran: Bandung, 1994, hlm. 4-8.

*kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman*". Artinya, dalam penerapannya, hukum memerlukan suatu kekuasaan untuk mendukungnya. Suatu Negara pasti membutuhkan peraturan atau hukum yang digunakan untuk mengatur atau mengelola masyarakatnya. Apabila hukum itu ingin ditegakkan, maka dibutuhkan suatu lembaga yang bisa menjalankan dan mengelola peraturan itu sendiri. Oleh karena itu, peran dari penguasa sangat dibutuhkan dalam hal ini.

Ungkapan **Mochtar Kusumaatmadja**, yang sangat terkenal dengan slogan "*Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman*", dapat penulis tafsirkan sebagai berikut;

1. "*Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan*", hal ini dapat juga berarti hukum dalam mempengaruhi kekuasaan juga berguna sebagai aturan bermain pihak-pihak yang ingin berkuasa atau merebut kekuasaan. Aturan tersebut berguna sebagai cara main yang '*fair*' yang bisa mengkoordinir semua pihak yang terlibat dalam kekuasaan. Hukum dalam hal ini tidak hanya mengatur masyarakat tetapi juga mengatur pihak-pihak yang memiliki kekuasaan.
2. "*Kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman*", kalimat ini, saat kondisi sekarang berarti juga eksistensi hukum tanpa ada kekuasaan yang melatarbelakanginya membuat hukum menjadi mandul. Oleh karena itu perlunya suatu kekuasaan yang melatarbelakangi hukum.



Muncul pertanyaan bagaimana kekuasaan yang hanya dipegang oleh segelintir orang bisa dipercaya untuk mempengaruhi hukum yang bertujuan untuk mengatur masyarakat. Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka bisa didekati dengan metode konseptual bukan empiris karena secara empiris kebanyakan hukum hanya digunakan untuk melegalkan kepentingan penguasa saja.

Secara konseptual, kekuasaan yang dimiliki oleh sebagian pihak berangkat dari rasa tidak nyaman masyarakat terhadap keadaan-keadaan yang dianggap bisa menggoyahkan kestabilan masyarakat. Hal ini sama saja baik dalam masyarakat yang *'liberal'* ataupun *'sosialis'*. Masyarakat tersebut sepakat untuk memberikan mandat kepada sekelompok orang untuk berkuasa dan memiliki kewenangan untuk mengatur mereka agar tetap tercipta kestabilan sosial, kewenangan untuk mengatur masyarakat dari penguasa itulah terletak hukum.

Maka, hukum baru bisa dijalankan apabila ada penguasa yang mengaturnya. Ciri utama inilah yang membedakan antara hukum di suatu pihak dengan norma-norma sosial lainnya dan norma Agama. Kekuasaan itu diperlukan oleh karena hukum bersifat memaksa. Tanpa

adanya kekuasaan, pelaksanaan hukum di masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan. Semakin tertib dan teratur suatu masyarakat, makin berkurang diperlukan dukungan kekuasaan. Hukum itu sendiri sebenarnya juga adalah kekuasaan. Hukum merupakan salah satu sumber kekuasaan. Selain itu hukum pun merupakan pembatas bagi kekuasaan, oleh karena kekuasaan itu mempunyai sifat yang buruk, yaitu selalu merangsang pemegangnya untuk ingin memiliki kekuasaan yang melebihi apa yang dimilikinya. Seperti seorang pejabat atau bahkan presiden pun jika tidak dibatasi dengan baik bisa berbuat semena-mena dengan kekuasaannya.

Baik buruknya kekuasaan, bergantung dari bagaimana kekuasaan tersebut dipergunakan. Artinya, baik buruknya kekuasaan senantiasa harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan atau sudah disadari oleh masyarakat terlebih dahulu. Atau dalam arti lain tujuan penggunaan kekuasaan itu baik atau buruk. Hal ini merupakan suatu unsur yang mutlak bagi kehidupan masyarakat yang tertib dan bahkan bagi setiap bentuk organisasi yang teratur.

## **5. Tarif Progresif: Apakah Efisiens?**

Penulisan naskah buku ini kurang lebih memakan waktu hampir 4 (empat) tahun dikerjakan dari tahun 2012, sebenarnya 2015 desember naskah ini sudah rampung dan siap untuk dipublikasikan, penulis menyadari banyak hal yang belum dibahas dalam buku ini, hingga januari 2016, penulis baru memutuskan untuk dipublikasikan secara umum dan dapat dibaca oleh semua kalangan masyarakat, tidak hanya masyarakat Pelabuhan Tanjung Priok saja, namun semua lapisan masyarakat.

Hukum (positif) di Pelabuhan induknya adalah UU No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, kemudian diturunkan kepada Peraturan

Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Adapun untuk kinerja sendiri belum memperlihatkan kinerja hukum yang baik, yang sesuai dengan aturan yang sudah digariskan. Masing-masing Kementerian dan Lembaga (K / L ) yang terdiri dari 18 K / L, memiliki aturan sendiri – sendiri, Kementerian Keuangan, Menteri Perhubungan, dan masih banyak Kementrian lainnya, masing-masing punya aturan hukum sendiri.

Perkembangan yang cukup membanggakan, pada awal tahun 2016 sekarang ini, untuk menekan angka *dwelling time* dalam menghadapi MEA sekarang ini, Otoritas Pelabuhan (OP) Tanjung Priok Jakarta menyetujui kenaikan tarif progresif penumpukan kontainer dengan *pre time* satu hari (24 jam), persetujuan itu dituangkan dalam surat yang ditandatangani oleh Kepala Otoritas Pelabuhan Tanjung Priok (**Bay M. Hasani**) dan disepakati direksi PT Pelabuhan Indonesia (Pelindo) II.

Dengan persetujuan itu, pemilik barang impor atau perwakilannya yang masih menumpuk kontainer ukuran 20 kaki di hari kedua setelah menyelesaikan proses kepabeanan akan dikenakan tarif Rp244.800, dengan tarif dasar Rp27.200 per boks dikalikan 900%. Tentunya, tarif progresif inap kontainer di pelabuhan ini hanya berlaku bagi barang impor saja.

Tarif *progressif* yang diterapkan ini, bertujuan untuk mengaplikasikan Permenhub No.117 Tahun 2015 Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan. Adapun rinciannya, tarif inap kontainer yang tadinya dibebaskan selama tiga hari terhitung dari masa bongkar barang dari kapal kini hanya gratis di hari pertama saja, selanjutnya ditetapkan, hari kedua dan ketiga ditetapkan tarif proressifnya sebesar 900% dari tarif dasar peti kemas. Sesuai ketentuan baru, hari keempat pemilik barang harus memindahkan barangnya,

jika tidak dipindahkan, maka operator pindah lokasi penumpukan (PLP) dan terminal peti kemas akan memindahkan (*'verbrengen'*) seizin otoritas Bea dan Cukai.

Akan tetapi, untuk tarif dasar, tidak ada perubahan. Saat ini, tarif dasar kontainer ukuran 20 kaki sebesar Rp27.200 per boks dan ukuran 40 kaki sebesar Rp54.400 per boks. Selain implementasi tarif *progressif*, Otoritas Pelabuhan (OP) tengah mencari opsi lain seperti *pinalti* di luar pengenaan tarif *progressif* tersebut seperti usul Kemenko Maritim dan Sumber Daya. Namun, OP berharap penalti jika tidak dipindah dan ini yg akan dikomunikasikan ke asosiasi, walaupun kewenangan penetapan sudah diberikan kepada Pelindo II sesuai dengan Permenhub No.6 Tahun 2013 tentang Jenis Struktur dan Golongan Tarif Kepelabuhanan dan Permenhub 15 Tahun 2014,

Artinya apa?, tarif *progressif* sebesar 900% untuk inap barang di Pelabuhan Tanjung Priok dengan harapan pelabuhan hanya menjadi tempat bongkar muat. Tarif yang sudah disepakat sesuai Permenhub No 6 Tahun 2013 dan Permenhub 15 Tahun 2014, harus dijalankan sesuai dengan ketentuan dalam aturan.

Dengan ketentuan tarif 900%, maka importir akan mempecepat penurunan biaya logistik secara keseluruhan karena pada akhirnya mengurangi biaya *demurrage* dan biaya lainnya.

Pemberlakuan dan pengimplementasian PM. 117 Tahun 2015, dinilai positif, namun apakah persoalan *dwelling time* selesai begitu saja?, semua permasalahan di Pelabuhan menjadi selesai?. Sebagaimana ruh dalam buku ini adalah *dwelling time*, kemudian pisau analisisnya adalah "*Law and economic*" dari **Richard A. Posner**, tentunya tidak akan menerima begitu saja solusi sebagai upaya penurunan *dwelling time* dengan penerapan tarif 900%.

Menurut **Limieux**,<sup>316</sup> bahwa "*The Economic Analysis of Law is concerned with the Efficiency of legal rules*". Hubungan antara Ekonomi dan Hukum adalah aturan-aturan Hukum menjadi landasan untuk terciptanya suatu *efisiensi* dan sebaliknya analisis Ekonomi terhadap Hukum adalah bagaimana melahirkan efisiensi dalam aturan hukum. Apakah tarif 900% merupakan efisiensi dalam PM. 117?, sementara penyebab *dwelling time* itu sangatlah banyak?.

**Richard A. Posner**,<sup>317</sup> menganut '*normative directive*' bahwa '*hukum seharusnya mempromosikan efisiensi*'. Analisis normatifnya adalah '*social wealth maximization*', merupakan sasaran yang berguna dan peran pemerintah untuk menciptakan suatu sistem untuk melindungi hak-hak tersebut. **Posner** menggambarkan analisis ekonomi dari hukum sebagai teori hukum, akan tetapi analisis ekonomi berdasar *efisiensi* sebagai konsep etik juga dapat dipandang sebagai teori keadilan ketika *the most common meaning of justice is efficiency*.

Apakah PM. 117 dengan tarif 900% sedang mempromosikan *efisiensi*?, menurut **Posner** sebagian muncul dengan nama '*behavioral economic*' dan sebagian yang lain adalah '*behavioral law*' sehingga memunculkan evolusi yang menghasilkan kebiasaan khusus dalam proses *legal* dengan mengabaikan nilai intrinsik dari ekonomi menjadi '*behavioralism of law and economic*'.

Maka sudah sangat jelas polemik di Pelabuhan terkait *dwelling time*, adalah perilaku ekonomi, yang dapat menimbulkan perilaku hukum. Jadi terjawab, PM. 117 tidaklah *efisien*, selama perilaku importir yang belum bisa diatasi.

---

316 Pierre Lemieux, *Economic Imperialism an Introduction to the Economic Analysis of Law*, diterjemahkan oleh : M. Arsyad Sanusi, *The Laissess Faire City Times*, vol. 5 No. 36, 2001, hlm. 284.

317 Richard A. Posner, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press, 2001, hlm. 24 – 26.

Sedangkan menurut **Robert Cooter** dan **Ronald Coase**, dengan '*Coase Theorem*', mengemukakan bahwa hasil di dalam ilmu ekonomi akan *efisien* tergantung pada aturan hukum yang dapat meminimalisasi efek biaya transaksi ('*transaction cost*') dalam kegiatan ekonomi. Dalam hal ini, Ekonomi membantu untuk memahami problema-problema Hukum dalam sudut pandang yang baru. Dikatakan hukum sebagai pencipta keadilan, sarana mencapai keadilan, namun ekonomi memandang hukum sebagai sarana untuk mengubah perilaku (*harga implisit*) dan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan ekonomi (*efisiensi dan distribusi*).

Penulis dapat menyimpulkan berdasarkan kepada Analisis ekonomi Terhadap Hukum, bahwa PM. 117 Tahun 2015, sebagai sistem hukum di Pelabuhan sangat lamban dalam mengantisipasi dinamika *dwelling time* yang semakin tinggi. Kekurangan sosialisasi, dan ketidakharmonisan, pelaksanaan yang masih jadi cita-cita, adanya tumpang tindih *regulasi* pada umumnya dan khususnya dalam bidang ekonomi memperlihatkan umur *regulasi* di Pelabuhan tersebut tidak lama dan diganti dengan *regulasi* yang baru.

Sedikit catatan penulis tentang tarif 900%, dalam hal ini perlunya penerapan prinsip '*good corporate governance*', yang harus tetap memperhatikan aspek '*efisiensi*' di dalam pengelolaan dan upaya penurunan *dwelling time*, hasil yang diharapkan dengan penerapan prinsip '*good corporate governance*' pada upaya penurunan *dwelling time*, harus tetap memperhatikan aspek lain seperti aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya, bahkan aspek psikologis Importir, yang di dalamnya adalah 'perilaku'.





## Bagian Tujuh Uraian Akhir

Peraturan (*regulasi*) hukum yang mengatur tentang Kepelabuhanan cenderung menunjukkan tumpang tindih (tidak harmonis), masih ada yang mementingkan ego sektoral belaka hanya untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya. Kita tahu, bahwa negara Indonesia ini adalah Negara berdasarkan atas hukum, sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UUD-1945. Akan tetapi proses di pelabuhan tidak mengutamakan hukum secara adil dan pasti. Pelabuhan sebagai sarana dan prasarana untuk menunjang kemajuan perekonomian Negara, maka pelabuhan harus memiliki daya saing yang cukup hebat, mengingat di berbagai Negara Asia, pelabuhan adalah jantung sebuah Negara. Maka, untuk menghadapi daya saing tersebut, peraturan hukum yang harus diutamakan. Terkait dengan Usaha Kepelabuhanan, yang memayungi kepada kegiatan ini adalah semuanya berinduk kepada Undang-

Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, yang di laksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Walaupun secara substansial isi dari PP tersebut, merupakan turunan dari UUNo. 17 Tahun 2008. Namun apabila kita cermati secara kritis terintegratif, bahwasannya keberadaan Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, sebagai landasan hukum Kegiatan Pengusahaan di Pelabuhan, kecenderungan bermuatan pasal karet, yang dalam pelaksanaannya mengundang hal sebagai berikut: Kecenderungan BUP (Badan Usaha Pelabuhan) baru yang berkarakteristik PBM mengakibatkan sulitnya pengembangan fasilitas baru; Wilayah eksis Pelindo menjadi sasaran *perebutan*; Pelimpahan aset yang tidak mudah; Konflik yang tak terkendali dapat mengakibatkan terhambatnya arus barang. Pemikiran penulis untuk merancang konsep hukum ini, sifatnya harus *akomodatif dan progresif*. Tentunya bentuk dari konsep hukum tersebut, di tuangkan ke dalam sebuah undang-undang sebagai pengaturan tersendiri untuk Pelabuhan. Secara akomodatif, Hukum tentang Kepelabuhanan, senantiasa berurusan dengan infrastruktur yang meliputi tiga elemen dasar, yaitu bersifat: *lunak, non-fisik, dan fisik*. Secara normatif dan empiris, evaluasi dan alternatif upaya solusi atas kompleksitas permasalahan Kepelabuhanan melalui pembentukan UU secara khusus yang mengatur tentang Kepelabuhanan, serta penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan *stereotip* yang telah menjadi referensi klasik.

Prosedur perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum yang bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi-kondisi dari proses pembangunan melainkan juga menjadi penopang yang tangguh atas struktur politik, ekonomi dan sosial. Terkait dengan kondisi *dwelling time*, yang mendera pelabuhan selama ini, eksistensi dari pengaturan pelabuhan yang tertuang di dalam UU Pelayaran, semakin gencar mendapatkan kritik dari berbagai kalangan. Maka dengan

menghadapi kondisi seperti ini, kebijakan politik hukumnya harus jelas, dan searah sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kebijakan politik hukum ini, sudah tertuang dan terlihat ketika Presiden Joko Widodo, yang meluncurkan tiga paket kebijakan ekonomi yang bertujuan untuk mendongkrak perekonomian Indonesia. Paket ini juga bertujuan menyikapi perkembangan ekonomi dunia yang berdampak terhadap perekonomian banyak negara termasuk Indonesia. Paket kebijakan ekonomi yang dicanangkan oleh Presiden Joko Widodo, mencakupi hal-hal sebagai berikut: Mendorong daya saing industri nasional melalui *deregulasi, debirokratisasi*, serta penegakan hukum dan kepastian usaha. Setidaknya terdapat 89 peraturan yang dirombak dari sebanyak 154 peraturan yang diusulkan untuk dirombak. Sehingga, ini bisa menghilangkan duplikasi, memperkuat koherensi, dan konsistensi dan memangkas peraturan yang tidak relevan atau menghambat daya saing industri nasional. Selain itu, telah disiapkan 17 rancangan peraturan pemerintah (PP), 11 rancangan peraturan presiden (Pepres), dua rancangan instruksi presiden (Inpres), 63 rancangan peraturan menteri, dan lima aturan menteri lainnya untuk mendukung proses deregulasi tersebut; Pemerintah juga melakukan langkah penyederhanaan izin, memperbaiki prosedur kerja perizinan, memperkuat sinergi, peningkatan kualitas pelayanan, serta menggunakan pelayanan yang berbasis elektronik. Mempercepat proyek strategis nasional dengan menghilangkan berbagai hambatan dan sumbatan dalam pelaksanaan dan penyelesaian proyek strategis nasional. Hal itu dilakukan dengan penyederhanaan izin, penyelesaian tata ruang dan penyediaan lahan, serta percepatan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Serta diskresi dalam penyelesaian hambatan dan perlindungan hukum. Pemerintah juga memperkuat peran kepala daerah untuk melakukan dan atau memberikan dukungan pelaksanaan proyek strategis nasional. Serta, Peningkatan investasi di sektor properti dengan mengeluarkan

kebijakan untuk mendorong pembangunan perumahan khususnya untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), serta membuka peluang investasi yang lebih besar di sektor properti.

*Dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok, penyebab utamanya adalah Ketidakharmonisan *regulasi* atau peraturan. Aturan hukum yang tidak harmonis, atau saling bertabrakan terutama yang berhubungan dengan penimbunan barang dan kelancaran arus barang. Dalam hal ini mengapa, selalu Importir menjadi pihak yang dipersalahkan, padahal mereka tidak melanggar ketentuan apapun dalam hal penumpukan barang. Semua ketentuan yang terkait dengan penumpukan barang di pelabuhan memberikan kuota waktu bagi importir untuk menimbun barang di pelabuhan. Di tambah lagi dengan Peraturan Menteri Keuangan dan Keputusan Menteri Perhubungan, sudah sangat jelas tidak harmonis, di sisi lain batas waktu penumpukan adalah 3 (tiga) hari, dan pemilik barang (importir) yang memindahkan, namun PMK No. 23 / PMK.04 Tahun 2015, mengatakan batas waktu adalah 7 (tujuh) hari, dalam YOR>65% dipindahkan atas permintaan TPS, ditambah lagi dengan Keputusan Direksi Pelabuhan Indonesia II. Hal ini, dapat mengakibatkan potensi masalah penerapan di lapangan. Mana yang akan digunakan sebagai patokan, apakah PM . 117 Tahun 2015, yang membatasi waktu penumpukan selama 3 (tiga) hari ataukah Keputusan Menteri Keuangan yang menyatakan bahwa: Untuk menjamin kelancaran arus barang di Pelabuhan Tanjung Priok, perlu dilakukan upaya menjaga tingkat penggunaan lapangan penumpukan (YOR: *yard occupancy ratio*), agar tidak melebihi dari batas standar utilisasi fasilitas yang telah ditetapkan sebesar 65%. Selain tumpang tindihnya regulasi, Persoalan *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok, sebetulnya dirasakan sudah cukup lama, sejak tahun 2013 yang lalu sudah digencar diperbincangkan masalah *dwelling time* ini. Faktor penyebab selain regulasi, adalah perilaku importir. Penulis berpendapat bahwa, *dwell-*

*ing time* itu disebabkan oleh karena nakalnya importir (perilaku menyimpang). Karena mereka tidak punya *storage*. Tidak punya gudang sendiri. Maka, biaya menaruh barang di pelabuhan itu lebih murah dibanding mempunyai gudang sendiri.

Saran dan rekomendasi yang bisa penulis berikan untuk mencegah tidak terjadi lagi penumpukan barang atau *dwelling time*, atau untuk menghindarinya, adalah sebagai berikut

1. Regulasi yang mengatur tentang Kepelabuhanan, selama ini berinduk kepada Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, yang diimplemntasikan kepada Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhanan. Kondisi sekarang ini, persoalan yang mendera pelabuhan tidak bias diakomodir lagi dengan PP No. 61 Tahun 2009 tersebut, mengingat begitu kompleksnya permasalahan yang terjadi. Sebagai saran Penulis dalam penulisan Tesis ini, penulis menyarankan agar secepatnya di bentuk *regulasi* (aturan hukum) secara khusus yang mengatur soal Kepelabuhanan. Sebab, UU Pelayaran sangat sempit, dan hanya mengatur secara teknikal saja. Selain itu juga, dalam lapangan sering terjadinya benturan berbagai kepentingan, dan masing – masing Kementrian dan Lembaga (K / L) mengeluarkan peraturannya masing- masing, jelas hal ini akan menimbulkan ketidakharmoisian hukum, yang ujungnya adalah ketidakpastian hukum.
2. Sebagaimana yang penulis utarakan di berbagai media, untuk mengatasi kelumpuhan pelabuhan yang diakibatkan oleh *dwelling time*, perizinan untuk *dwelling time*, haruslah 'satu atap' yang dibareng dengan Kesatuan Komado (*Unity of Comand*) dan dilakukan secara *online*, artinya dalam konsep ini harus ada satu tim yang bergerak secara bersama-sama. Penulis melihat kondisi yang terjadi di pelabuhan khususnya persoalan *dwelling time*,

yang menjadi akar permasalahan dari *dwelling time* yang tinggi terutama terletak pada *flow* dokumen yang tidak memiliki kepastian waktu dan tidak dapat diandalkan yang utamanya disebabkan oleh antara lain; Belum terintegrasinya kebijakan antara instansi pemerintah terkait. Sebagai contoh jalur MITA Prioritas pada Bea Cukai tidak berlaku pada instansi terkait lainnya. Setelah Bea Cukai menerbitkan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB) yang seharusnya barang sudah dapat keluar namun masih perlu dilaksanakan pemeriksaan terlebih dahulu oleh Badan Karantina jika barang terlambat. Dalam proses pelayanan perijinan, berbagai Instansi terkait tidak memiliki *service level agreement* (SLA) dan *service level guarantee* (SLG). Sebagai contoh berapa lama standar waktu yang diperlukan untuk memperoleh *clearance import* dari seluruh instansi terkait. Kemudian proses perijinan yang belum dilakukan secara *online* dan terintegrasi di dalam INSW, di mana proses perijinan masing-masing instansi berdiri sendiri dengan jam dan standar pelayanan yang berbeda-beda, serta belum dapat dilakukan secara *online* sehingga harus menyerahkan *hardcopy*, dan pelayanannya tidak 24 jam.

3. Menurut penulis yang terlibat langsung dengan persoalan *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok bukan hanya urusan Kementerian / Lembaga Pemerintah (K / L) saja, namun ada juga pihak-pihak lain di luar pemerintahan yang layanannya menentukan proses *dwelling time* seperti perusahaan pelayaran, surveyor, dan perbankan, bahkan importir. Perilaku importir yang menganggap tempat penimbunan sementara di pelabuhan sebagai 'gudang' cukup mengambil peran dalam proses panjangnya waktu *dwelling time*. Sehingga persoalan ini pun harus segera dibenahi apalagi ada anggapan biaya menyimpan barang di pelabuhan bertarif murah. Maka dengan demikian, penulis berpandangan agar

pemerintah membuat payung hukum yang pasti dan berkeadilan, demi terciptanya layanan yang tidak merugikan berbagai sektor atau pemangku kepentingan.

4. Pada tahap *pre clearance*, produktivitas bongkar muat baik alat maupun infrastruktur di semua terminal harus memiliki standarisasi yang sama. Begitu juga penataan jalan di dalam pelabuhan yang memungkinkan truk-truk angkutan dari dalam terminal ke Tempat Pemeriksaan Fisik Terpadu (TPFT) CDC Banda dan Graha Segara atau sebaliknya tidak terjebak pada kemacetan sehingga menambah waktu *Dwelling Time*.
5. Jika Pelindo II sebagai operator pelabuhan bisa mengatasi semua persoalan tersebut maka *dwelling time* bisa ditekan lebih rendah lagi. Tentunya bersamaan dengan proses percepatan dokumen dan pemeriksaan barang di *customs clearance* serta percepatan pengeluaran barang dari pelabuhan (*post clearance*). Maka dengan demikian, jelaslah bahwa upaya mengatasi persoalan tingginya *dwelling time* di Pelabuhan Tanjung Priok bukan semata-mata proses percepatan pengurusan dokumen tapi kesiapan terminal (Pelindo II) dalam menyelesaikan persoalan-persoalan *pre clearance* yang secara prosentase mencapai 53% dari keseluruhan waktu *Dwelling Time*.
6. Proses pengurusan perijinan, apabila ada satu badan *one stop services*, pengurusan menjadi lebih efisien dan efektif. Perbaikan TIK pun mampu memaksimalkan proses pengurusan, seperti pengusaha dapat mengajukan perizinan lebih fleksibel. Pihak pengusaha, menyambut baik upaya pemerintah. Apabila waktu tunggu peti kemas lebih cepat, itu mampu mengurangi ongkos logistik. Sebab, lamanya waktu tunggu peti kemas bisa menyebabkan, importir mengeluarkan biaya besar untuk operasional. Akibatnya, harga jual produk ke konsumen menjadi lebih mahal. Siapa yang

dirugikan?, jelas masyarakat yang akan dirugikan, maka perekonomian nasional akan terganggu, jangankan menghadapi MEA, menghadapi negara sendiripun sudah lumpuh.

## SENARAI PUSTAKA

### A. SUMBER BUKU

Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Nasroen, Yasabari, *Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Alumni: Bandung, 1980.

Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Nasional*. Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.

Ahmad Ali. *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama: Jakarta 199

A Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990

Andrew Altman, *Critical Legal Studies a liberal critique*, Princerton, N.J.: Princeton Univ. Press, 1990.

A.S. Walcott, *Java and her neighbors: A traveler's note in Java, Celebes, the Moluccas and Sumatra*, New York and London: Knickerbocker Press, 1914.

Astuti Puranmawati & Sri Fatmawati, *Dasar-dasar ekspor Impor: Teori, Praktik, dan Prosedur*, UPP STIM YKPN: Yogyakarta, 2013.

A.J. Dolman, J. van Ettinger, *Ports as Nodal Points in a Global Transport System: Proceedings of Pacem in Maribuss XV III*, Pergamon press: New York, 1992.

Bambang Widjajanto, *Seandainya Hukum Gagal dan Mengecewakan Masyarakat*, dalam Lukas Luwarso & Imran Hasibuan

- (ed.), *Indonesia di Tengah Transisi*, Pro Patria : Jakarta, 2000
- Bambang Triatmodjo, *Perencanaan Pelabuhan*, Beta Ofset: Jakarta, 2009.
- Bernard. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan Dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, MandarMaju: Bandung 2000
- B Drake, *National Integration in Indonesia: Patterns and Policies*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1989.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV. Mandar Maju: Bandung, 2008.
- Brian, A James. *Management Information System, Managing Information Technology in the Business Enterprise*, Mc Graw Hill, 2004.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problemtika Ketertiban yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004
- C.G.F. Simkin, et al., *Perdagangan Tidak Tercatat Indonesia*, P.T. Badan Penerbit "Indonesia Raya": Jakarta, 1975.
- Cobban, James L, *The ephemeral historic district in Jakarta. Geographical Review* 75.
- D. A. Lasse, *Manajemen Kepelabuhan*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2011
- Djojodigono, M.M. *What is Recht?; Over de aard van het recht associal process van normeringen*, UNTAG University Press, Jakarta, 1971
- FN Hopkins, *Business & Law for the Ship Master*, Glasgow; Brown, Son & Ferguson, 1998.
- Gerry Spence, *With Justice for None-destroying an American myth*, New York: Penguin Books, 1989.

- Gunarto Suhardi, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Universitas Atmajaya: Yogyakarta, 2002.
- G. Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni Bandung, 1977
- H.A.L. Hart. *The Concept of Law*. Clarendon Press: Oxford University Press, 1994.
- Hari Chand, *Moderen Jurisprudence*, International Laws Book Service: Kualalumpur, 1994
- Hans Wehr, *A Dictionary of Modern Written Arabic*, London: Mac Donald and Avans Ltd, 1980.
- Hassan Shaddily, (et al), *Ensiklopedia Indonesia*, Edisi Khusus HAN / KOL, Icthtiar Baru Van Hoeve: Jakarta, tt
- Heuken SJ, Adolf, *Historical Sites of Jakarta*, Yayasan Cipta Loka Caraka: Jakarta, 1982.
- H.S. Kartadjoemena. *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: sistem, kelembagaan, prosedur implementasi, dan kepentingan negara berkembang*. UI Press: Jakarta, 2000.
- Jubran Mas'ud, *Al Ra'id Mu'jam Lughawiyun Ashriyyun*, Cet VII, Beirut Dar al 'ilm li al Malayin, 1992.
- Johnny Ibrahami, *Pendekatan ekonomi Terhadap Hukum*, CV. Putra Media Nusantara: Surabaya, 2009
- J.W La Patra. *Analzing the Criminal Justice System*. Lexington Mass; Lexington Books, 1987
- J.J. von Schmid, *Pemikiran Tentang Negara dan Hukum, Pembangunan*, Jakarta, 1988.
- Jerome Frank, "Mr. Justice Holmes and Non-Euclidian Legal Thinking," *Cornell Lazu Quarterly* 17 (1932).

- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994
- Karel Mardijker, *Fatahillah kwam uit Arabie en Stichtte Djakarta*, DJakarta: Kolff Nieuws, Juli 1956 .
- Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum: Dalam Perspektif Perundang- Undangan: Lex Specialis Suatu Masalah*, PT. Temprine Media Grafika: Surabaya, 2006
- Laode M. Kamaluddin, *Indonesia sebagai Negara Maritim dari Sudut Pandang Ekonomi* , Malang: Universitas Muhamaddiyah Malang, 2005, hlm: 1.
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1991
- Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations (translated by: G.E.M. Anscombe)*, Basil Blackwell: Oxfrord 1983
- Marvin L. Fair, *Port Administration in The United States*, Cambridge: Cornelll Maritime Press, 1954
- Martin Albrow. *Bereaucracy*.University College, Cardiff. Tt.
- M. Dahlan Albarry, *Kamus Moderen Bahasa Indonesia*, Arkola:Yogyakarta, 1995
- M. Solly Lubis. *Serba-Serbi politik dan Hukum*. CV. Mandar maju: Bandung, 1989
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES: Jakarta, 2001.
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media: Yogyakarta, 1999
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum & Kriminologi Fakultas Hukum –Universitas Padjadjaran: Bandung, 1994.

- Mochtar Kusuma Atmadja, *Pidato sambutan dan pengarahannya Menteri Kehakiman pada Upacara Pembukaan Sejarah Hukum BPHN, Simposium Sejarah Hukum*, Buana cipta Bandung, 1976
- M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992
- Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia: Jakarta, 1977.
- Munir Fuady, *Aliran Hukum Kritis (Paradigma Ketidakberdayaan Hukum)*, Citra Aditya Bakt: Bandung, 2003
- Mulyana W.Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986,
- Mulyana W. Kusumah, *Peranan dan Pendayagunaan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni Bandung, 1982
- Nicholas Mercurio dan Steven G Medumo, *Economic and The Law: From Posner to Post-modernism*, New Jersey: Princenton University Press, 1999
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, 1970
- Otje Salman & Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni: Bandung, 2002.
- Padmo Wahjono. *Indonesia Berdasarkan atas Hukum*. Ghalia Indonesia: Jakarta, 1986.
- Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989
- Paul Scholten, *Over den Rechtsstaats*, 1935.
- Plato: *The Laws*, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders.
- Paketvaart Maatschappij, *KPM: Official yearbook 1837-1938*, Batavia: De Unie, 1938.

- Peters, AAG, *Het rechtskarakter van het recht*, Deventer, 1972
- Philip Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif, Pilihan Masa Depan*, Huma, 2003
- Pizzi, William T, *Trials Without Truth-why our system of criminal trials has become an expensive failure and what we need to do to rebuild it*, New York : New York University Press, 1999.
- Raja Olan Saut Gurning & Eko Hariyadi Budiyanto, *Manajemen Bisnis Pelabuhan*, APE Publishing: Jakarta, 2007.
- Richard A Posner, *Frontiers of Legal Theory*, Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, 2001.
- Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Ed. 4, USA: Harvard University Press, 1994
- Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing: Yogyakarta, 2012
- Ronny Hanitoyo Soemitro, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1982
- Ronny Hanitoyo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia : Jakarta, 1988.
- Roscoe Pound, "Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence", *Harvard Law Review* Vol. 25, Desember 1912.
- Ronald Coase, *The Problem of Social Cost*, Dalam Dennis Peterson (ed), *Philosophy of Law and Legal Theory*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.
- R.W.M. Dias. *Jurisprudence*. London: Butterworths, 1976
- S. Ali, 'Inter-island shipping', *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 3, 1966.
- Satjipto Rahardjo. *Hukum Dan Birokrasi*, Makalah pada diskusi Panel Hukum Dan Pembangunan dalam Rangka Catur Windu Fakultas Hukum Undip, 20 Desember 1998

- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2007
- Satjipto Rahardjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Sinar Baru: Bandung, 1985
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Alumni Bandung, 1979,
- Satjipto Rahardjo. *Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. BPHN: Jakarta, tt
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Rajawali Press, Jakarta, 1980
- Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni Bandung, 1981
- Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005
- Soediman Kartohadiprodjo. *Pengantar Tata Hukum Di Indonesia*. PT. Pembangunan Ghalia Indonesia: Jakarta, 1974
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum dan Metode-Metode Kajiannya*, BPHN 1980
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1988
- Sudikno Mertokusumo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 1993
- Sudikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Liberty: Yogyakarta, 2004
- Sudarto. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*. Sinar Baru: Bandung, 1983

- S.F. Marbun, Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997
- Shidarta, *Posisi Pemikiran Hukum Progresif Dalam Konfigurasi Aliran-Aliran Filsafat Hukum: Sebuah Diagnosis Awal*, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif – Urgensi dan Kritik, Epistema Institute dan HuMA, Jakarta, 2011
- Sunaryati Hartono. *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*. Alumni: Bandung, 1991
- , *Apakah The Rule of Law itu*. Alumni: Bandung, 1976.
- Talcott. Parsons. *Societies, Evolutionary and Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, N,J: Prentice Hall, 1966
- Teuku Mohammad Radhie. *Pembaharuan Hukum, dan Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan nasional*. Dalam Jurnal Prisma Nomor 6 Tahun II desember, 1973
- T.H. Purwaka, *Indonesian interisland shipping: An assessment of the relationship of government policies and quality of shipping services* (Ph.D. dissertation, University of Hawaii, 1989)
- Theo Huijbers. *Filsafat hukum. Pustaka Filsafat Kanisius*: Yogyakarta 1995
- T. Mulya Lubis, ed., *Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta, 1986.
- , *Perkembangan Hukum dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*", paper untuk Raker Peradin, November 1983
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- W.F. Wetheim, *Indonesian Society in Transition: A Study of Social Change*, The Hague: W. van Hoeve, 1969.
- Yesmil Anwar & Adang, *Pengantar Sosiologi Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada: Jakarta, 2008

## **B. SUMBER PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

UU Nomor No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran;

UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Undang-undang No.34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta;

Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Kepelabuhan.

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2011 Tentang Angkutan di Perairan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;

Peraturan Menteri Perhubungan No. PM 117 Tahun 2015 Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*Long stay*) di Pelabuhan Tanjung Priok

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 23 / PMK. 04/ Tahun 2015 Tentang Kawasan Kepabeanan dan Tempat Penimbunan Sementara

Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor Per-6 / BC/ Tahun 2015 Tentang Tata Cara Penetapan Kawasan Pabean dan Tempat Penimbunan Sementara, Pemindahan Lokasi Penimbunan Barang di Tempat Penimbunan Sementara, dan Pengenaan Sanksi.

Keputusan Menteri Perhubungan Nomor: KP 807 Tahun 2014 Tentang Pemindahan Barang Yang Melewati Batas Waktu Penumpukan (*Long stay*) di Pelabuhan Tanjung Priok

Dan berbagai Peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan Usaha Kepelabuhan.

**C. SUMBER LAIN (MAKALAH; DISERTASI; TESIS; ARTIKEL ILMIAH)**

Achmad Ridwan Tendo, *Dwelling Time dan Faktor Penyebabnya di Pelabuhan Tanjung Priok*, Indonesia Shipping Times – The Inspiring Magazine of Logistics & Shipping Business : Jakarta, 2013.

A Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990

Abdul Hakim Garuda Nusantara. *Politik Hukum Nasional*. Makalah disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu), diselenggarakan Yayasan LBH Indonesia dan LBH Surabaya, September 1985.

Bdk. A CONVERSATION WITH JUDGE RICHARD A. POSNER (interview), dalam *Duke Law Journal* Vol. 58, hal. 1809 – 1810.

Bisnis Indonesia: *Laju Clearance Dokumen Masih Rendah*, Oktober, 2012.

David Friedman (1987). "law and economics," *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, p. 144. Dalam [http://en.wikipedia.org/wiki/Law\\_and\\_economics](http://en.wikipedia.org/wiki/Law_and_economics)

Erman Radjagukguk, *Filsafat Hukum* (Modul Kuliah), Jakarta: Universitas Indonesia, 2011

<http://www.law-economics.cn/book/69.pdf>, Louis Kaplow and Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*

Gregory S. Crespi, *Teaching The New Law and Economics*, University of Toledo Law Review Vol. 25 No. 3,

- Mediana, *Segera Realisasikan Pembinaan "Dwelling Time"*, 26 Agustus 2015
- Lembaga Pertahanan Maritim, *Pembinaan Potensi Maritim*, ALRI, Lembaga Pertahanan Maritim, Agustus Jakarta, 1968.
- Oscar Yogi Yustiano, *Dwelling Time*, JAWA POS, 24 Juni 2015
- R.H. Siregar, '*Reformasi Hukum, Apa Kabar?*', [http:// www.suarapembaruan.com/News/2005/08/25/Editor/edit01.htm](http://www.suarapembaruan.com/News/2005/08/25/Editor/edit01.htm) (Dikunjungi tanggal 01 Mei 2015).
- Phyllis Rosendale, "*The Indonesian Terms of Trade 1950-1973*", dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Volume XI nomer 3, Nopember 1975.
- S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol 4 – 1997
- Shidarta, *Posisi Pemikiran Hukum Progresif Dalam Konfigurasi Aliran-Aliran Filsafat Hukum: Sebuah Diagnosis Awal*, Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif – Urgensi dan Kritik, Epistema Institute dan HuMA, Jakarta, 2011
- Sudjanadi, *Ciri-Ciri dan Karakteristik Pelabuhan di Dunia*, Pertamina Shipping Transformation, 2 Pebruari 2010.
- Tanjung Priok Port Directory* 2014
- Todd J. Zywicki dan Anthony B. Sanders, "Posner, Hayek, and the Economic Analysis of Law", *Tanpa Tahun*, hal.561-562.